

3. RUPTURAS Y CONTINUIDADES DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DE TRANSFERENCIAS EN ECUADOR: ANÁLISIS Y PROPUESTAS *

Alison Vásconez Rodríguez y Paola Gutiérrez Cárdenas

I. PANORAMA GENERAL DEL PAÍS

Ecuador es uno de los países de desarrollo medio bajo en América Latina. Si bien su PIB per cápita ha ido elevándose durante las últimas décadas, permanece entre el 20% más bajo de la región (1.744 dólares; 1.290 euros). Igualmente, es el cuarto país más pobre de América del Sur y está un poco sobre el promedio de desigualdad de la región. La economía ecuatoriana ha tenido históricamente una fuerte orientación hacia las exportaciones primarias, además de mantener una alta dependencia de la economía petrolera. Esta orientación ha estado acompañada de un régimen de bienestar «residual excluyente» de acuerdo a la categorización de Filgueiras (2003), que ha correspondido a accesos altamente inequitativos a servicios y recursos públicos y políticas sociales de corte asistencialista durante la última década. Al final de los años noventa el país sufrió una crisis económica muy fuerte, como consecuencia de la cual la situación de la población se deterioró mucho, se inició una explosión emigratoria por causas laborales y se instaló una situación de grave precariedad laboral. A partir de la recuperación económica de la segunda mitad de la década de 2000, esto se ha revertido en forma parcial, recuperándose un poco la senda de reducción de pobreza, pero manteniéndose la desigualdad sin cambios significativos.

El reciente Gobierno iniciado en 2007 planteó reformas profundas tanto al sistema económico como al régimen social, proponiendo una recomposición de las instituciones del Estado, una política de incremento del gasto y priorización del mismo hacia las regiones y sectores más pobres, educación y salud, frente a las anteriores prioridades (pago de deuda y sectores petroleros).

Se aprobó en 2008 una nueva carta constitucional con un énfasis especial en la equidad y los derechos, en donde se plantea un modelo de estado regulador, planificador y redistribuidor, la recuperación de los sectores estratégicos y un régimen económico denominado «social y solidario». En este marco se han realizado ya algunas reformas legales, en especial en los temas laborales, tributarios y de propiedad.

1.1. *Población y condiciones de bienestar*

Ecuador es un país en transición demográfica, con una tasa de crecimiento de la población proyectada promedio de 1,3% anual entre 2000 y 2015. En la actualidad, de los 15,5 millones de habitantes, el 51% son mujeres. El proceso creciente de urbanización muestra que en 2010 el 65% de la población es urbana y esta proporción continuará creciendo al menos durante los siguientes 15 años.

* Este capítulo es el resultado de un informe encargado y financiado por UNIFEM específicamente para formar parte de este estudio.

En cuanto a su estructura etárea, en los últimos 20 años se aprecia una reducción de la población menor de 15 años («envejecimiento por la base»), como los muestran los gráficos 1 y 2. El grupo adolescente joven (15-29 años) representa el 27,7% de la población total (en términos absolutos duplicó su volumen entre 1975 y 2005), el de 30 a 60 años eleva también su participación, y el de mayores a 65 años se ha duplicado durante este periodo, como consecuencia de lo cual se presenta una reducción sostenida de la dependencia demográfica, y se proyecta además la aparición del llamado bono demográfico.

En este contexto, los hogares ecuatorianos han experimentado algunas modifi-

caciones, por ejemplo, una reducción de 5 a 4 personas por hogar entre 1990 y 2009. Por otro lado, cerca del 70% de hogares monoparentales tiene jefatura femenina, con una tendencia creciente de este tipo de hogares en Ecuador (de 21% del total de hogares en 1990 a 31% en 2008). Un fenómeno más reciente es la creciente incidencia de hogares unipersonales, que se duplica entre 1990 y 2009 llegando a cerca del 8%. Si bien la situación de las jefas de hogar ha mejorado durante los últimos 10 años, todavía existen más jefes hombres en los quintiles más altos de ingreso de las zonas urbanas y más jefas mujeres en los quintiles más bajos de las zonas rurales, y las jefas tienen, en promedio, menor educación, mayor desempleo y altos rezagos salariales.

GRÁFICO 1. Ecuador: Pirámide poblacional, 2001

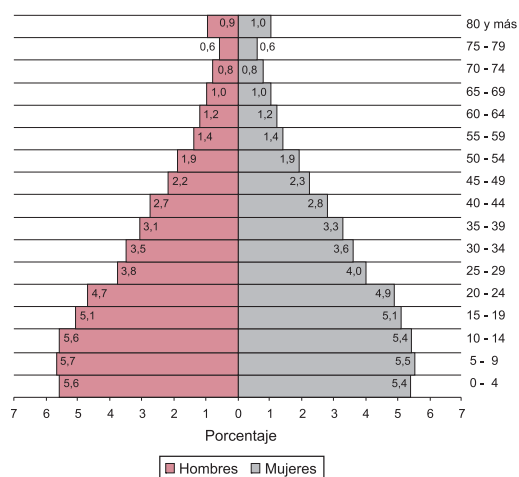
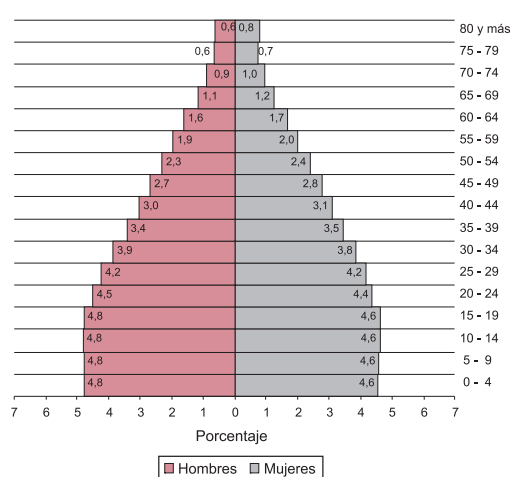
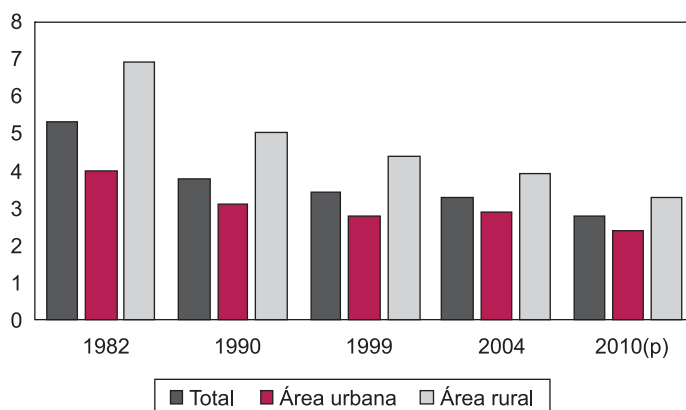


GRÁFICO 2. Ecuador: Pirámide poblacional proyección 2015



Fuente: Censos de población y vivienda 2001, proyecciones Secretaría de Planificación SENPLADES, 2000-2025.

GRÁFICO 3. Ecuador: Tasa global de fecundidad



Fuente: Encuestas de fecundidad ENDEMAIN 1990-2004, proyecciones SENPLADES sobre la base de los Censos de población y vivienda 1982-2001.

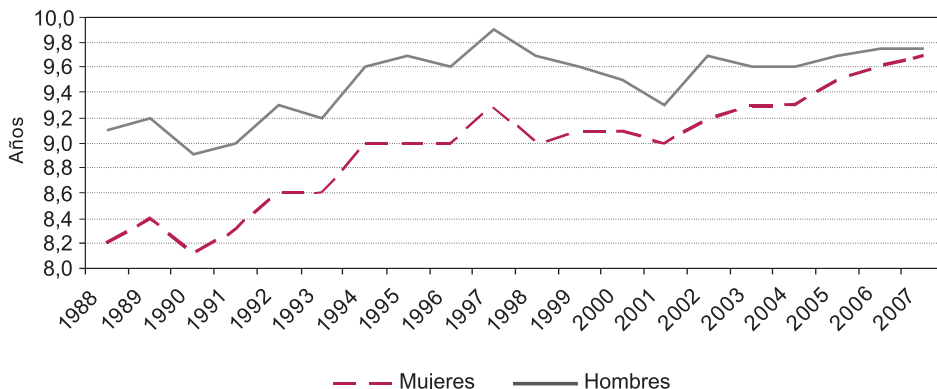
La fecundidad en Ecuador muestra una tendencia decreciente, pero con patrones diferenciados. Durante los años setenta, la reducción de fecundidad se dio principalmente en las mujeres de 25 a 29 años, probablemente asociada a su ingreso masivo al mercado de trabajo. El gráfico 3 muestra que durante los años ochenta, la reducción se intensifica en rangos superiores de edad: 30 a 34 años, y hacia los años noventa en los rangos extremos: menores de 19 años y mayores a 40. No obstante, a partir de finales de los años noventa se observa un ligero incremento en el embarazo adolescente y de menores a 24 años.

En 2008 la incidencia de la pobreza en Ecuador se ubicaba en el 33%, y la extrema pobreza en el 18%, la pobreza de las mujeres es 3 puntos mayor a la de los hombres. En Ecuador los grupos de ma-

yor riesgo de caer en la extrema pobreza son mujeres, niños y niñas, poblaciones indígenas y afrodescendientes. Por otro lado, hay una alta incidencia de pobreza en hogares con mayor número de hijos (50% de hogares con más de 2 hijos/as y el 36% de hogares monoparentales está en el quintil más bajo de ingresos), y con jefatura femenina, como ocurre en muchos de los países de la región latinoamericana.

El analfabetismo mantiene una tendencia histórica decreciente, no obstante, se mantienen menores tasas en la población masculina urbana (3,6%) en relación con mujeres tanto del área urbana como con hombres del área rural, con niveles del 6,2% y 14,3%, respectivamente. Por otro lado, la escolaridad (9,7 años en promedio) muestra reducciones importantes de la brecha entre hombres y mujeres

GRÁFICO 4. Ecuador: Escolaridad en áreas urbanas



Fuente: Instituto de Estadísticas y Censos, INEC, Encuestas de empleo urbano, varios años.

en especial en los últimos 10 años (véase gráfico 4). En algunas zonas del país es mayor la presencia de mujeres que de hombres en la educación superior, manteniendo sin embargo los sesgos de género en las carreras profesionales.

1.2. Condiciones de trabajo y empleo

Durante los últimos 25 años, la oferta laboral ecuatoriana ha tenido un comportamiento mayoritariamente contracíclico (salvo en tres periodos de profunda recesión), tanto para hombres como para mujeres. La participación laboral femenina muestra mayor inestabilidad y sensibilidad a ciclos económicos, y mayor probabilidad de salir al desempleo, cuya tasa ha llegado a duplicar a la

masculina. Por otro lado, las fluctuaciones del empleo-desempleo de las mujeres son más marcadas que las de los hombres y también más sensibles a las fluctuaciones de la economía.

La mayor participación de hombres y mujeres se produce entre los 31 y 40 años. Durante estos años las mujeres alcanzan su participación máxima de 66% de la población en edad de trabajar (los hombres el 98%). Cabe señalar que casi todas las mujeres declaradas «inactivas» en este grupo no busca trabajo por dedicación a tareas domésticas, y más de la mitad de estas personas está en un hogar pobre o pobre extremo. A medida que avanza la edad, y en especial en rango de 40 a 50 años los hombres alcanzan su mayor nivel de empleo pleno (cerca del 54% de la PEA ¹) mientras que

¹ PEA: Población Económicamente Activa.

CUADRO 1. Ecuador: Condición de actividad por sexo

Rangos de edad	Oferta laboral		Empleo pleno		Desempleo	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
15 a 20 años.....	39,9%	23,9%	14,3%	10,8%	19,5%	22,4%
21 a 30 años.....	88,3%	64,5%	41,2%	30,3%	11,0%	16,8%
31 a 40 años.....	97,7%	71,6%	51,8%	33,3%	5,2%	11,5%
41 a 50 años.....	98,3%	70,3%	53,2%	30,1%	3,2%	4,5%
51 a 60 años.....	94,8%	61,3%	50,9%	36,9%	4,1%	4,2%
61 a 65 años.....	83,3%	45,4%	42,4%	32,5%	3,4%	2,3%
66 a 75 años.....	58,0%	26,6%	30,9%	20,7%	5,0%	2,1%
76 años y más.....	24,8%	8,6%	18,5%	23,0%	1,2%	0,8%

Fuente: INEC, Encuesta de empleo, 2009.

las mujeres llegan al máximo de 36% en el rango mayor a 50 años, en que la participación empieza a declinar. Es importante también la participación de casi el 60% de hombres y 27% de mujeres en trabajos a tiempo parcial, en su mayoría por cuenta propia, luego de la edad legal de jubilación (65 años).

En Ecuador más de 2,1 millones de mujeres mayores de 18 años no participa

en el mercado (el 40% de la población de este rango de edad), y de ellas la mitad no ha buscado trabajo por no tener tiempo o no estar permitidas de hacerlo, debido a su dedicación a las tareas domésticas. Como se puede observar en el cuadro 2, el 45% de las mujeres casadas no participa, frente al 9% de los hombres. En esta misma lógica, se aprecia que las mujeres solteras y separadas son las que más participan en el merca-

CUADRO 2. Ecuador: Situación laboral por estado civil

	Casado/a	Separado/a	Soltero/a
Hombres			
Empleo pleno	51,0%	45,5%	36,3%
Subempleo	45,6%	46,3%	51,2%
Desempleo.....	3,4%	8,2%	12,5%
Inactivo	8,9%	11,8%	16,7%
Mujeres			
Empleo pleno	33,6%	31,6%	33,8%
Subempleo	58,6%	59,0%	52,2%
Desempleo.....	7,8%	9,4%	14,0%
Inactivo	44,6%	21,2%	29,0%

Fuente: INEC, Encuesta de empleo, 2009.

do de trabajo: entre el 70 y 80% de ellas lo hace.

Otro aspecto importante de ingreso al mercado laboral es el nivel de ingresos general de las familias (véase cuadro 3). La carga de cuidados es mucho mayor en ellas que en las mujeres de familias más ricas, tanto por facilidades de infraestructura como por la cantidad de hijos pequeños que tienen. La participación laboral de las mujeres del quintil de mayores ingresos es casi el doble que el de las más pobres.

Como correlato, también la dedicación al trabajo doméstico es mayor para las mujeres más pobres: las mujeres del quintil 1 trabajan 1,7 veces más horas semanales en cuidados y tareas domésticas.

Cabe señalar, sin embargo, que la cobertura de servicios de cuidado infantil es en general baja, e incluso para las mujeres con mayores ingresos el acceso a estos servicios es bastante limitado. En promedio, la cobertura de cuidado infantil privado o estatal apenas llega al 10% de los niños y niñas menores de 5 años.

La característica más importante del trabajo mercantil de las mujeres es el subempleo; la mitad de las mujeres está subocupada porque gana menos que el salario que le corresponde y el 35% porque trabaja menos horas de las que podría o quisiera. El problema de la subocupación es mayor en las zonas rurales: el 47% de los hombres y el 35% de las mujeres del campo están subempleadas, frente a 22 y 21% en las áreas urbanas. Esta situación se volvió crítica a raíz de la recesión de 1999, a partir de la cual el subempleo ha permanecido y superó al de los hombres durante los años de «recuperación». La reciente crisis acentuó el subempleo femenino y masculino, siguiendo la misma lógica de la crisis anterior, con permanencia del femenino y salida del masculino hacia empleos plenos posterior a la crisis.

Otra característica de la vinculación al empleo de las mujeres es su salida paulatina de empleos en relación de dependencia en el sector privado. En 1988 el 32,8% de los hombres y el 45,3% de las mujeres estaban empleados en el sector privado, mientras que en 2008 los hombres llegan al 52,21% frente a 29,9% de las mujeres. La vinculación de las muje-

CUADRO 3. Ecuador: Participación laboral por quintiles de ingreso

	Quintiles				
	1	2	3	4	5
Hombres	64%	70%	72%	76%	76%
Mujeres	37%	46%	51%	56%	63%

Fuente: INEC, Encuesta de empleo, 2009.

res es, por lo tanto, por el lado del autoempleo (18,8%, frente a 6,8% de los hombres) y el trabajo familiar no remunerado.

En lo relacionado con la formalidad y legalidad de las empresas o actividades económicas en que están involucrados los y las trabajadoras ecuatorianas, se debe indicar que el registro tributario llega a un máximo de 58% de las y los trabajadores (este máximo corresponde al 75% de quienes trabajan en relaciones de dependencia). En el caso de las trabajadoras y trabajadores por cuenta propia o autoempleados/as, apenas el 20% tiene este registro. Por otro lado, el 30% de empleadores no lleva contabilidad, y este problema se intensifica para quienes trabajan por cuenta propia, en cuyo caso solamente el 34% la lleva. Por otro lado, el 25% de la PEA trabaja sin un contrato (35% de mujeres y 20,4% de los hombres).

II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN LABORAL

Las regulaciones laborales ecuatorianas están orientadas en primera instancia a trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia. El salario por horas no está reglamentado, y los trabajos a tiempo parcial, por producto (a destajo) o por temporada responden a arreglos laborales más bien informales. Es así que la cobertura real de la ley (Código del Trabajo) es bajísima, no solamente por

incumplimiento sino porque no hay adecuación a la realidad laboral.

II.1. *Nacimiento y cuidado de los hijos e hijas*

El Código del Trabajo señala que el personal femenino tiene derecho a descanso por maternidad dentro de las dos semanas anteriores y de las diez semanas posteriores al parto. No obstante, la licencia por maternidad está vinculada al sistema de aportaciones a la Seguridad Social, dado que la remuneración debe ser cubierta en un 75% por el IESS, en los casos en que se ha aportado durante un año. Es decir, todas las trabajadoras que sean madres están dispensadas de realizar su trabajo por 12 semanas, pero la remuneración es un derecho que sólo asiste a las trabajadoras estables y formales.

El Código del Trabajo Ecuatoriano establece también un apartado referente al trabajo de mujeres después del embarazo, con algunos lineamientos para su protección y no discriminación, no obstante no indica sanciones sobre quienes no cumplan con esta protección. De hecho, el Código del Trabajo prohíbe el trabajo femenino dentro de las dos semanas anteriores y las diez semanas posteriores al parto, lo cual puede significar un desincentivo para los empleadores, el reemplazo definitivo de la mujer trabajadora y la terminación del contrato de trabajo durante este tiempo. Esto puede ahondar la consideración de

que las mujeres son trabajadoras «costosas», y elevar la discriminación de entrada o fomentar la no renovación de contratos o el despido (por otras razones) a mujeres una vez cumplido el permiso de maternidad.

En periodo de lactancia, la ley estipula que la jornada de trabajo de las madres será de seis horas que se señalarán o distribuirán de conformidad con el contrato colectivo, el reglamento interno, o por acuerdo entre las partes. No obstante, este beneficio se generará si la empresa no cuenta con guarderías infantiles donde la madre pueda dedicar tiempo para la lactancia de los hijos. Si no existe control sobre la calidad de las «guarderías», este mecanismo puede ser una vía de escape de los empleadores que se benefician con la dedicación de sus empleadas, a tiempo completo, en un periodo crítico de su reciente maternidad.

Si bien estos sesgos potenciales post-maternidad no han sido identificados ni discutidos, y no existen datos duros sobre el cumplimiento real de este derecho, cabe señalar un importante cambio legal reciente, que crea la licencia por paternidad para el sector público y privado. La norma establece que los trabajadores tendrán diez días de licencia con sueldo, contados desde el nacimiento de su hijo o hija. Ese plazo se extenderá cinco días más en caso de nacimientos múltiples o parto por cesárea; u ocho días adicionales, si el niño nació prematuro, con discapacidad o enfermedad degenerativa. Asimismo, se determina

que si la madre muere en el parto o mientras goza de su licencia de maternidad, el padre podrá acogerse a un total de 25 días de licencia con sueldo. Ese mismo periodo se da a los trabajadores cuyos hijos estén hospitalizados o tengan patologías degenerativas. Esta reforma fue aprobada por unanimidad, no obstante, existe discusión sobre la fuente de financiamiento de esta licencia que, por parte del Congreso, se plantea que sea en mayor proporción el empleador. Si la remuneración se vincula, nuevamente, a las aportaciones a la Seguridad Social como en el caso de la maternidad, presenta el mismo sesgo en contra de aquellos trabajadores que no están afiliados o que no tienen suficientes aportaciones.

II.2. Apoyo al cuidado desde las empresas y el Estado

Como se dijo antes, el Código del Trabajo prevé que en las empresas o centros de trabajo que no cuenten con guarderías infantiles, durante los nueve meses posteriores al parto, la jornada de trabajo de la madre del lactante dure seis horas. Esta disposición tiene cumplimiento únicamente en el sector público, a través de exigencias de las uniones de trabajadores/as, ya que en el sector privado la organización sindical ha sido casi totalmente eliminada. De hecho, las madres lactantes trabajan efectivamente seis horas, pero la diferencia está en la mayoría de los casos, deducida de sus vacaciones.

Por otro lado, las guarderías infantiles están reguladas en otra sección del Código, indicando la obligatoriedad de su existencia solamente si la institución empleadora cuenta con más de 50 trabajadores/as (esto, en Ecuador, es menos del 30%). De todas formas, la cobertura es bajísima aún en las empresas más grandes: apenas el 1% de las y los empleados que tienen hijos menores recibe el servicio de guardería.

Siguiendo con la infraestructura social para el cuidado, en Ecuador los servicios públicos educativos para la educación básica son los únicos a los que tiene acceso mayoritario y buena cobertura la población más pobre. En cuanto a los servicios de cuidado infantil, el acceso en general es bajo, e incluso casi no hay diferencias entre hogares pobres y no pobres. No obstante, de quienes acceden, las familias pobres lo hacen mayoritariamente en centros públicos. Se aprecia también diferencias en la permanencia de los niños/as menores a 5 años, que para el caso del quintil más bajo están en un 84% a cargo de sus madres, frente al 67% de los hogares de mayores ingresos.

11.3. Trabajo precario e informal

Dentro de los cambios legales recientes llevados adelante a partir de la Comisión Legislativa derivada de la Asamblea Constituyente, cabe destacar el

mandato constitucional que elimina las formas precarias de trabajo, entre ellas la tercerización y la intermediación laboral, y regula el trabajo por horas, en el sentido de que otorga a los y las trabajadoras a tiempo parcial los mismos beneficios que tiene el resto de la fuerza laboral que trabaja a tiempo completo. No obstante, este mandato no alcanza a las personas que trabajan en forma autónoma, y los regímenes parciales no están suficientemente normados, así como el trabajo por horas, todavía vigente.

11.4. Salarios mínimos

El sueldo o remuneración unificada es la remuneración legal establecida que paga el empleador al empleado. Esta remuneración se paga por mes, sin suprimir los días no laborables. Hasta 2009, el sueldo o salario básico unificado de los trabajadores/as en general del sector privado tenía un piso común, el salario básico del trabajo doméstico tenía un piso menor (20% en 2009) y el trabajo de operarios/as de artesanía y colaboradores/as de la microempresa, un piso aún más bajo. Hasta finales de 2009, el promedio de remuneración de las empleadas domésticas, de las trabajadoras de apoyo a la producción de los hogares, de las cuentapropistas y de las y los trabajadores tercerizados era menor al salario legal. A partir del primero de enero de 2010 los salarios se unifican para todas las actividades económicas (240 dólares).

II.5. *Trabajo doméstico*

A diferencia del resto de la población trabajadora, el servicio doméstico no puede contratarse por más de un año de acuerdo a la ley (como se vio antes, en la práctica la mayoría de los y las trabajadoras ecuatorianas son contratadas por menos de un año). Se estipulan 15 días de prueba (menos que en los otros regímenes). Si existe desahucio se debe conceder una licencia de dos semanas para buscar otra colocación. La indemnización por despido intempestivo sólo considera la remuneración en dinero. También se indica que en caso de haber problemas o «perjuicios» causados al empleador, la persona debe permanecer al servicio durante dos semanas para que pueda ser reemplazada. Y en caso de que fallezca el empleador debe subsistir el contrato con los herederos.

Por otro lado, este servicio tiene derecho a un día de descanso cada dos semanas de trabajo y cuando se ha servido por más de un año y se renueva su contrato, tiene vacaciones por 15 días, tal como ocurre en el régimen laboral regular. También se incluye un artículo que obliga, en caso de que la persona de servicio doméstico quede inhabilitada para trabajar, a que el empleador siga manteniéndola a su cargo, con los recursos necesarios para su subsistencia, o le jubile de acuerdo a la ley (con un monto de jubilación de la mitad del monto regular, tal como se explica en la sección correspondiente a prestaciones).

III. TRANSFERENCIAS MONETARIAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

III.1. *Maternidad y paternidad*

Como ya se indicó, las licencias de maternidad están vinculadas por completo a la relación y cotizaciones de la Seguridad Social. Desde la Seguridad Social, este beneficio incluye el Seguro General de Salud Individual y Familiar que cubre atención de embarazo, parto y puerperio. En caso de maternidad, los derechos son los siguientes:

1. Asistencia médica y obstétrica necesaria durante el embarazo, parto y puerperio, cualquiera sea la calificación de riesgo del embarazo;
2. Subsidio monetario, durante el periodo de descanso por maternidad, en el caso de la mujer trabajadora; y,
3. Asistencia médica preventiva y curativa del hijo o hija, con inclusión de la prestación farmacológica y quirúrgica, durante el primer año de vida, sin perjuicio de la prestación de salud hasta los seis años de edad.

Estos beneficios se reciben si se ha tenido 12 cotizaciones mensuales consecutivas. Se paga también un subsidio cuando la afiliada recibió atención médica, tiene certificado de reposo prenatal y de nacimiento. En Ecuador solamente en el sector público se celebran contratos mayores a un año. Lo habitual es «renovar» o no el contrato al final de cada año y la probabilidad de que du-

rante el primer año la empleada/o sea afiliada a la Seguridad Social es bastante baja.

III.2. Desempleo

En Ecuador no existe protección para la situación de desempleo. En su lugar rige un seguro de cesantía, que hasta 2009 consistía en la compensación por desempleo para las personas que habían realizado aportes durante cinco años anteriores. A partir de 2010 se reduce este periodo a dos años con aportaciones no consecutivas, para cuando el desempleo haya durado al menos sesenta días. El monto de la prestación está dado por el fondo acumulado en la cuenta individual de cesantía del afiliado/a y podrá recibirse cuantas veces éste quede cesante (de acuerdo a una tabla de rendimientos financieros). En caso de que el fondo acumulado en la cuenta individual de cesantía sea inferior al doble de la remuneración que percibía el afiliado o afiliada en el último mes anterior a la fecha de cese, el Régimen Solidario estipula que la diferencia será financiada por el Estado.

Es decir, el Estado entrega una suma de dinero al aportante «pobre» que se encuentra en situación de desempleo. Por su lado, el resto de la población está desprotegida frente al desempleo: personas que no cotizan, personas que cotizan por periodos cortos, personas inactivas que entran al mercado laboral pero no encuentran trabajo.

III.3. Pensiones jubilares

El sistema de Seguridad Social ecuatoriano funciona bajo dos regímenes: de capitalización y de solidaridad intergeneracional. El Seguro General es obligatorio únicamente para los y las trabajadoras en relación de dependencia. Pueden afiliarse en forma opcional los y las patronos/as, trabajadores/as independientes y trabajadores/as en regímenes de autoempleo. Por lo general, los trabajos a tiempo parcial, a destajo o estacionales no cuentan con esta cobertura. En estos casos los y las trabajadoras acuerdan no ser afiliados porque prefieren que no se les haga el descuento de su salario (9% mensual). Dada la naturaleza y temporalidad de este tipo de trabajo, las aportaciones discontinuas y bajas no generan coberturas en la mayoría de beneficios del sistema. La perspectiva de trabajo inestable de muchas mujeres las coloca en esta situación, en la que prefieren mantenerse al margen del sistema de Seguridad Social.

Como la mayoría de sistemas de seguridad social de la región latinoamericana, el Sistema de Pensiones está basado en el trabajo formal mercantil. El beneficiario es quien realiza trabajo vinculado a un empleador (en relación de dependencia), que recibe un salario y aporta a través de este salario. También cubre a las/os cónyuges dependientes (que no reciben ingreso), pero solamente en caso de enfermedad, y a los hijos e hijas menores a un año. El primer caso constituye un sesgo en contra del ingreso al

mercado de las mujeres, a menos que consigan emplearse en el sector público o en una institución formal en relación de dependencia, es decir, que en cerca del 60% de los casos, las mujeres perderían el beneficio del seguro de salud si salen al mercado de trabajo.

Los trabajadores y trabajadoras que aportan están cubiertos en principio por accidentes de trabajo, cesantía y pensiones jubilares. El hecho de tener un contrato de trabajo, ya sea temporal o permanente no asegura que se cumpla con otros derechos laborales. La cobertura de Seguro Social estatal es de 25% (incluidos los sistemas locales municipales), 28% en las áreas urbanas y 19% en las zonas rurales. Solamente un 2,5% de las personas en áreas urbanas tiene contratado un seguro privado (en las zonas rurales no se lo hace). El Seguro Social general cubre más a hombres que a mujeres (la brecha es de más o menos 3 puntos porcentuales en ambas áreas), mientras que los sistemas municipales, aunque con baja cobertura, han llegado más a las mujeres.

El 56% de las trabajadoras y trabajadores que están en relación de dependencia están afiliados al seguro, pero el único sector que asegura cobertura casi total del seguro es el estatal: el 90% de empleados/as públicos está afiliado. Se debe indicar también que una parte de la población de mujeres que se declaran «inactivas» y no son actualmente pensionistas está afiliada al Seguro Social en forma voluntaria y realizan aportes. Se trata de personas que han abandonado la fuerza laboral, conserva su número patronal pero no alcanzaron a cubrir los años de servicio para tener una jubilación.

Por otro lado, hasta hace un año el salario de las empleadas domésticas era menor que el mínimo legal para el resto de trabajadores/as. En la práctica, esto llevaba a que las empleadas domésticas fueran pagadas con un salario más bajo que su propio mínimo (desde este año estos mínimos se igualaron). No obstante, la cobertura del Seguro Social de estas trabajadoras/es es un poco más elevada que la de trabajadores/as por

CUADRO 4. Ecuador: Cobertura de seguridad social estatal y sistemas privados

	Seguro público		Seguro privado	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Empleado/a	44,2%	54,3%	0,7%	1,6%
Patrono/a	21,9%	27,2%	6,8%	11,3%
Por cuenta propia	8,8%	9,3%	2,3%	2,0%
Del hogar sin remuneración .	8,0%	7,5%	3,1%	3,0%
Empleado/a doméstico/a.....	17,2%	15,6%	0,0%	0,2%
Total	32,6%	31,4%	1,6%	2,0%

Fuente: INEC, Encuesta de empleo, 2009.

cuenta propia, no remunerados/as y jornaleros/as agrícolas, sin superar el 20%.

Al margen de la ya baja cobertura, los aportes al sistema son aún menores. En el sector público se cumple con esto en la mayoría de los casos (90%), mientras que en las empresas privadas y el empleo doméstico el nivel de aportación es bastante bajo. Se observa en ello que las empleadas privadas están en empresas o actividades en las que el nivel de aportes es un poco mayor (52%) que para el caso de los hombres (46,5%). Usualmente, las empresas están en mora y los niveles de control de estos

aportes son bastante bajos. El esquema solidario utiliza los remanentes del ahorro del sistema de ahorro individual para cubrir las siguientes prestaciones:

- a. Pensión ordinaria de vejez;
- b. pensión de vejez por edad avanzada;
- c. pensión ordinaria de invalidez,
- d. pensiones de viudez y orfandad;
- e. subsidio transitorio por incapacidad; y,
- f. prestación asistencial no contributiva por vejez o invalidez.

La jubilación por vejez se otorga de acuerdo a los siguientes requisitos:

CUADRO 5. Ecuador: Rangos para el otorgamiento de jubilación por vejez

Edad	Imposiciones	Años de aportación
Sin límite de edad.....	480 o más	40
60 años o más.....	360 o más	30
65 años o más.....	180 o más	15
70 años o más.....	120 o más	10

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), 2009.

En el caso de las mujeres, se pueden jubilar desde los 60 años, pero también pueden seguir trabajando hasta los 65. El pago de la pensión de vejez se inicia desde el mes siguiente a la cesación. Los/as afiliados/as que obtengan la jubilación por vejez, tienen prohibido, durante el año inmediatamente posterior al cese, reingresar a trabajar con el empleador que certificó su cesantía para acogerse a la jubilación. En el caso de invalidez (incapacidad verificada para trabajar) se recibe también una pensión mínima.

En el caso del sistema de pensiones funciona el Seguro General y el Seguro para el trabajo doméstico. Si la pensión en el primer caso es bajísima en comparación con el salario vigente (90 dólares, 121,50 euros), es aún más baja en el caso del trabajo doméstico (45 dólares, 54 euros). Estos salarios no aseguran un paquete mínimo de subsistencia para los y las trabajadoras. La pensión máxima legal se ha establecido en 900 dólares (665 euros) para el Seguro General y 225 dólares (166,50 euros) para el Seguro de trabajo doméstico. Este último

monto es aún menor que el salario mínimo unificado (que incluye al trabajo doméstico).

III.4. *Pensiones de viudez y orfandad*

Las pensiones de viudez corresponden a los afiliados y afiliadas con las siguientes características:

- a. Los afiliados/as activos/as que al momento de su fallecimiento tengan acreditados al menos sesenta (60) aportaciones mensuales.
- b. Los y las afiliados/as cesantes, cuando fallecen dentro del periodo de protección del Seguro de Muerte (dos meses).
- c. Los y las jubiladas que reciben pensión de invalidez o vejez.

La pensión por viudez es recibida por «la cónyuge o conviviente del afiliado o jubilado fallecido, o el cónyuge o conviviente de la afiliada o jubilada fallecida, *incapacitado para el trabajo y que haya vivido a cargo de la causante*». Esto claramente está mostrando la consideración de las mujeres como «dependientes» estructurales del cónyuge, y asignando a los hombres la tarea de proveedores durante todo su ciclo de vida. Cabe señalar que en caso de divorcio la pensión ya no se aplica. En la misma línea, la pensión por orfandad (de hijos e hijas del afiliado/a o jubilado/a), si no existen hijos o hijas, aplica únicamente a la madre del asegurado/a o ju-

bilado/a fallecido, y al padre *incapacitado* que haya vivido a su cargo. Es decir, el sistema asume que las madres son dependientes (o se las considera dependientes) pero no los padres que, aunque en edad avanzada, tienen como tarea primordial la de provisión y trabajo mercantil.

Es claro en este caso la presencia de sesgos de género. Entrar al mercado laboral tiene para las mujeres un costo de oportunidad muy alto, asignado por los cuidados, de modo que su entrada estará supeditada a estos cuidados, ganando menos o trabajando menos horas, lo cual hace que aporten menos (si se afilian a la Seguridad Social que como hemos dicho es poco probable), o que no se afilien del todo, dado el régimen de trabajo en que ingresen. Una cuestión importante a señalar también es que las mujeres entran en el mercado de trabajo ecuatoriano bastante jóvenes, y luego lo abandonan cuando se casan (al contrario de los hombres). Una vez abandonado el mercado de trabajo, es bastante complicado en el mercado ecuatoriano volver a conseguir empleo: al dejar varios años el mercado (mientras los hijos/as son pequeños, por ejemplo), la única opción que tienen es vincularse en autoempleo (de no tener otra opción como un negocio en marcha), ya que dada la estructura actual de la población y las exigencias del mercado, los empleadores prefieren captar mujeres más jóvenes sin experiencia, a menos que se trate de cargos específicos. Igualmente, si consiguen vincularse a un empleo, el

abandono implica que su historial salarial sea incluso más bajo que el promedio de mujeres en el mercado con su misma calificación. Todos estos factores operan en contra de que ellas quieran reinsertarse en el mercado, de modo que si tienen la posibilidad de recibir la pensión de viudez y la adscripción a la seguridad de salud (dependiente del cónyuge) tal vez consideren no hacerlo, o hacerlo solamente para fines de incrementar un poco su ingreso mas no insertarse de lleno en el trabajo formal.

IV. EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS: EL BONO DE DESARROLLO HUMANO

A partir de finales de los años noventa se pone en vigencia una transferencia monetaria no condicionada llamada Bono de la Pobreza, orientado básicamente a incrementar los ingresos de las mujeres en los quintiles más bajos de ingreso. Esta política, eminentemente fiscal, se va refinando a través de un sistema de selección de beneficiarias más complejo y multidimensional (más allá del ingreso). Posteriormente, se transforma en una transferencia condicionada a la asistencia escolar y a centros de salud de hijos e hijas. Actualmente se entregan 35 dólares (25,90 euros) a las madres (que cumplen con requisitos de pobreza), a las personas mayores de 65

años que están bajo la línea de pobreza y a las personas con un nivel mínimo de discapacidad, también bajo la línea de pobreza. Cabe indicar que la fuente de estos beneficios es fiscal, no proviene de la Seguridad Social.

A partir de la instauración de políticas «tipo bono», muchas de las intervenciones se han enfocado en las mujeres. No obstante, esta focalización en las mujeres responde a la misma técnica política del discurso originario, ya que se da básicamente por dos razones: i) la tendencia a la «feminización» de la pobreza; y ii) el convencimiento de que las mujeres pueden canalizar mejor los beneficios estatales hacia el bienestar familiar. Es decir, por un lado, una política más «eficiente» es la que se enfoca en quienes son más pobres (y reducir el número de pobres); y por otro se sostiene en la naturaleza altruista y generosa atribuida a las mujeres, además de contar con su tiempo y roles para cumplir con el acceso familiar a los servicios².

Los planteamientos de la política social actual han considerado continuar focalizando en las mujeres más pobres sus intervenciones y asistencias, pero incorporando elementos de fortalecimiento de sus accesos a activos y producción, educación y financiamiento, a través de los canales relativos al bono. No obstante, se plantean reformas como la cobertura de Seguridad Social (salud y pen-

² De acuerdo a los documentos de estrategias sociales o de reducción de la pobreza en especial durante la década de los años noventa.

siones) para las personas que realizan trabajo no remunerado. No está clara la estructura de este beneficio. Pero si el monto se corresponde con los montos mínimos de jubilación determinados para los cotizantes, seguramente se tratará de un beneficio mínimo que, de todas formas puede representar un desincentivo para buscar trabajo, si se presentan los costos de oportunidad señalados anteriormente; más aún si se mantiene el bono y los otros programas (de crédito, de vivienda) vinculados a esta transferencia.

La relación entre trabajo mercantil y bono no es tan clara. En teoría, si la oferta de trabajo responde a una expectativa de ingreso, una transferencia monetaria debería tender a desincentivarla. Bajo esta hipótesis varios estudios (León y Cuesta, 2006) han constatado que por lo general los beneficios sociales no tienen un impacto significativo en la dedicación al trabajo medida en horas trabajadas. No obstante, el bono sí tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo, aunque en una magnitud pequeña, es decir, que si bien existe desincentivo, es bajo.

Por otro lado, en el caso de las mujeres del quintil más bajo de ingresos, el nivel de desempleadas receptoras del bono

llega al 9% de la PEA y al 4% de la población en edad de trabajar. El rasgo laboral que se impone en este grupo es el del subempleo, que en el sector rural esconde casi un 65% de trabajadoras sin remuneración (salario o jornal).

Al analizar los datos de búsqueda de trabajo se encuentra una aparente relación inversa con la recepción del bono. Más de la tercera parte de las mujeres actualmente desempleadas que no son beneficiarias del bono está buscando trabajo, frente a la cuarta parte de quienes sí acceden a este beneficio. La condición de no búsqueda da una pista importante: las beneficiarias del bono expresan recelo o fatiga frente al mercado de trabajo, mientras que las mujeres no beneficiarias están a la espera de una temporada agrícola o algún trabajo estacional similar. Es decir, sí hay una expectativa de trabajar mayor en las mujeres que no acceden al bono³.

No obstante, la diferencia más marcada entre mujeres que reciben el bono frente a quienes no lo reciben es la cantidad de horas dedicadas al trabajo en el hogar, es decir, la no participación («inactividad» de acuerdo al concepto convencional). El nivel de no participación promedio de las mujeres mayores de 18 años es del 40%, frente al 60% entre las beneficiarias.

³ En ambos casos la incidencia del cónyuge o familia en la decisión de no entrar al mercado de trabajo es igual de importante. Cabe indicar que estos casos ya no se consideran como desempleo sino como condición de inactividad a partir de las encuestas del año 2007, de acuerdo al INEC. Esta omisión afecta la visibilización de la oferta de trabajo de las mujeres esencialmente y, a decir de la misma fuente, provocan una subvaloración de entre 3 a 4 puntos en el indicador de desempleo global.

Lo que se puede intuir es que, si el bono desincentiva la búsqueda de trabajo, y a su vez está relacionado con mayor intensidad de trabajo doméstico, la relación entre la recepción de la transferencia y la no participación puede ser positiva. Por otro lado, como se ha mencionado ya en algunos estudios en otros países, el bono tiene un impacto positivo aunque pequeño en la reducción de la pobreza, en especial en la brecha, lo cual quiere decir que el desincentivo al trabajo estaría dándose más en los hogares más cercanos a la línea de la pobreza. Este fenómeno puede ser asimilable a una trampa de pobreza: en lugar de salir de ella, la recepción del bono la incrementa porque son mayores los ingresos por dejar de trabajar que el monto recibido. No obstante, para Armas (2005) este desincentivo puede provenir más bien de que el bono produce cambios en las decisiones familiares sobre quién y cuánto trabajar en el mercado, en un contexto en que se considera el cuidado del hogar como tarea primordial de las mujeres.

Por otro lado, varios estudios encuentran una relación positiva entre la recepción del bono y la tasa de matrícula, por lo cual se justifica el mecanismo de condicionar el pago del bono a la asistencia escolar y de salud. Esto, nuevamente, hace referencia al supuesto de que las mujeres canalizan los recursos hacia el bienestar inmediato de su familia.

No obstante, desde la mirada más bien individual, si bien el impacto «macro» puede ser ambiguo, las beneficiarias perciben que se trata de un apoyo para cubrir situaciones de necesidad de liquidez inmediata. De un conjunto de evaluaciones cualitativas realizadas por Armas (2005), se deduce que el bono se constituye en una suerte de caja chica, de la cual se puede tomar para necesidades que de otro modo no se podrían cubrir; la principal que aparece es la de alimento y costos escolares. No obstante, los costos de cobro eran a la época bastante altos, así como el pago a intermediarios⁴.

Por otro lado, en el mismo estudio se menciona un beneficio potencial del bono. Si bien el monto de la transferencia representaba el 7% de la canasta básica, en las áreas en que no existe provisión de insumos agrícolas, esta cantidad puede ayudar en la preparación de los alimentos; el gas, por ejemplo, es un producto que se adquiere con el dinero de la transferencia, de acuerdo a varias mujeres entrevistadas en esa investigación. Adicionalmente, el bono es percibido como una posibilidad de autonomía y de ahorro, aún cuando no puede ser cobrado en forma acumulada. Tener este ingreso ha significado una posibilidad de decidir sobre sus gastos y una idea de potenciar sus ingresos.

Otro impacto indirecto de esta transferencia es la reducción del trabajo infantil

⁴ Véase A. Armas, *La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano*, CEPAL, 2005.

y adolescente (Rosero, 2008). La probabilidad de que una niña o niño de un hogar que recibe el BDH esté trabajando es de 6,2 puntos porcentuales menor que la probabilidad de que una niña o niño en una situación similar que no recibe el bono. Igualmente, el número de horas de trabajo semanal de las niñas y niños de familias que reciben el bono es menor que el de aquellos en hogares no beneficiarios. Estos resultados se concentran en los casos de beneficiarias que cumplen con el condicionamiento. Esto confirma la utilización del tiempo de las mujeres para conseguir el beneficio final, y también el hecho de que ellas son intermediarias, mas no beneficiarias de la transferencia.

V. EL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL

El ingreso tributario tiene una participación creciente entre los ingresos estatales, llegando a cerca del 65% del Presupuesto General del Estado y al 10,5% del PIB en 2009. De esta carga fiscal, el impuesto a la renta representa el 26,7%.

En lo que tiene que ver con el impuesto a la renta de personas naturales, del total de empleados/as ecuatorianos/as, un poco más del 30% tributa por renta: el 10% de hombres y 6% de mujeres del primer quintil de ingreso, el 60% de hombres y 56% de mujeres del quintil más rico. Son gravables las rentas provenientes del trabajo en relación de dependencia y las generadas por trabajo

independiente (de profesionales, artesanos, etc.). El mínimo no imponible se fijó en 7.850 dólares (10.597,50 euros) a partir de 2009.

En Ecuador la declaración del impuesto a la renta, teóricamente es individual. Sin embargo, como explicamos a continuación, en la práctica no resulta totalmente individual ya que prevé la opción de deducciones por cónyuge dependiente. Las tarifas vigentes para liquidar el impuesto a la renta de las personas naturales son las expuestas en el cuadro 6 en la página siguiente.

Por otro lado, cabe mencionar dos recientes reformas tributarias establecidas en 2009. La primera es que las personas naturales tributen además todos sus ingresos sobre variaciones no justificadas del patrimonio, para lo cual se instrumentó una declaración jurada patrimonial que debe ser confeccionada por los contribuyentes. Estos patrimonios no generan impuesto, sino información para presumir la renta de los siguientes años. Dado el esquema de propiedad conyugal vigente en Ecuador, la mayoría de los bienes adquiridos en matrimonio aparecen como propiedad de ambos (Deere, 2010). Esto puede tener efectos potenciales futuros en una declaración futura basada en criterios de renta presunta, similar al de la declaración conjunta de ingresos.

La segunda se refiere al establecimiento del Régimen Impositivo Simplificado de Ecuador (RISE), que busca disminuir la

CUADRO 6. Ecuador: Tarifas de impuesto a la renta personal

Fracción Básica US\$ (Euros)	Exceso hasta US\$ (Euros)	Impuesto Fracción Básica US\$ (Euros)	% Imp. Fracción Excedente
—	7.850 (5.808)	—	0%
7.850 (5.808)	10.000 (7.399)	—	5%
10.000 (7.399)	12.500 (9.248)	108 (80)	10%
12.500 (9.248)	15.000 (11.098)	358 (265)	12%
15.000 (11.098)	30.000 (22.196)	658 (487)	15%
30.000 (22.196)	45.000 (33.294)	2.908 (2.152)	20%
45.000 (33.294)	60.000 (44.391)	5.908 (4.371)	25%
60.000 (44.391)	80.000 (59.190)	9.658 (7.145)	30%
80.000 (59.190)	En adelante	15.658 (11.585)	35%

Fuente: Instituto de Rentas Internas, Ley de Equidad Tributaria, 2009.

elusión y evasión de las pequeñas economías (informales), y ampliar la base de contribuyentes. Este proyecto es muy importante desde el punto de vista de las unidades económicas familiares, comunitarias y microempresas en general, e inclusive para las personas que trabajan en autoempleo, que son, como se ha dicho, en su mayoría mujeres. Un proceso de formalización de este tipo puede ser muy beneficioso en el camino del cumplimiento de sus derechos laborales, mejores remuneraciones y beneficios de los sistemas de impuestos.

Por otro lado, el sistema tributario de renta personal contempla también exencio-

nes entre las que vale la pena mencionar los ingresos por prestaciones de la Seguridad Social, intereses y ganancias de capital y ahorros o rendimientos de inversiones en valores. Es decir, los ingresos de las personas con posibilidades de realizar inversiones y ahorros, así como las que están vinculadas a la Seguridad Social. Nuevamente, un sesgo urbano, masculino y formal.

Por otro lado, se deducen de la base imponible los costos e intereses dados en deudas del negocio (en el caso de cuenta-propistas), y hasta el 50% del total de los ingresos gravados —sin que supere un valor equivalente a 1,3 veces la fracción

básica desgravada de impuesto a la renta de personas naturales (10.205 dólares; 7.550 euros)— correspondiente a gastos personales sin IVA (Impuesto al Valor Agregado) e ICE (Impuesto a los Consu-

mos Especiales), así como los de su cónyuge e hijos menores de edad o con discapacidad, que no perciban ingresos gravados y que dependan del contribuyente. Se deducen los siguientes gastos:

CUADRO 7. Ecuador: Gastos deducibles de la base imponible de renta personal

<i>Educación</i>	Matrícula y pensión
	Útiles y textos escolares
	Educación para discapacitados
	Cuidado infantil
	Uniformes
<i>Salud</i>	Honorarios profesionales
	Servicios salud
	Medicinas y otros
	Medicina prepagada y primas de seguro
	Deducibles del seguro
<i>Alimentación</i>	Alimentos
	Pensiones alimenticias
	Restaurantes
<i>Vivienda</i>	Arriendo
	Intereses préstamo hipotecario
	Impuesto predial
<i>Vestuario</i>	Toda clase de vestuario

Es decir, se trata de deducciones a la base imponible por gastos en general, y por concepto de cónyuge dependiente. De ello se pueden intuir dos tipos de distorsiones a la progresividad en el impuesto a la renta: la primera, independiente de la situación conyugal, los hogares con mayores ingresos al enfrentar legalmente una tasa impositiva muy alta, se benefician más proporcionalmente que los pobres, debido a la progresividad de la tasa impositiva que opera a su favor: por ejemplo, un hogar con ingresos de 14.000 dólares (10.358 euros) anuales (4.ª categoría), debe cancelar 538 dólares (398 euros) —es decir, 358 dólares

(265 euros) + una tasa del 12% sobre el excedente hasta 15.000 dólares (11,098 euros)—, lo cual significa una tasa efectiva de un 3,8% sobre el ingreso, sin deducciones. En el caso de una familia con ingresos de 9.000 dólares (6.659 euros, 2.ª categoría) debe tributar 57,50 dólares (45,50 euros), que constituye una tasa efectiva del 0,6%. Si aplica la deducción en la base y ambos hogares deducen el 50% de su ingreso, ambos dejan de tributar (pasan al nivel exento).

La segunda distorsión tiene que ver con la reducción de la base Imponible del contribuyente por concepto de gastos

de dependientes (entre ellos, el o la cónyuge). Las desgravaciones son las mismas para todo contribuyente individual (cualquiera sea su estado civil), con un máximo de 10.500 dólares (7.769 euros, o 50% de sus ingresos brutos). Cuando hay dos contribuyentes en el hogar ambos pueden acceder a estas desgravaciones presentando facturas de gasto a su nombre. En el caso de un solo perceptor, el contribuyente puede desgravar el gasto suyo y de sus «dependientes».

Suponiendo que la persona dependiente es la mujer, si entra al mercado de trabajo puede desgravar sus gastos también, con lo cual la diferencia entre ambas situaciones, teóricamente, puede no ser evidente. La entrada al mercado de trabajo incrementa el ingreso, pero ahora sus gastos ya no pueden ser deducidos del ingreso del anterior único perceptor. La única opción para que la entrada al mercado de ella sea «eficiente» es que sus ingresos menos deducciones, en conjunto con los de él, generen un menor tipo marginal que en el caso de un solo perceptor.

No obstante, hasta un determinado nivel de ingresos, la entrada al mercado no implica entrada en las tablas tributarias, con lo cual este gasto (el de ella) constituye un «costo de oportunidad» de su ingreso al mercado laboral. Por lo tanto, si ella entra al mercado y no gana lo suficiente para llegar a la base mínima imponible, no puede desgravar pero tampoco puede endosar al marido esos

gastos a su nombre. En este caso, supondríamos que existiría un desincentivo laboral puesto que con o sin trabajar en el mercado (si gana poco) los gastos pueden desgravarse del ingreso del marido. Pero si ella ingresa y no puede deducir, existe una pérdida. Esto puede ocurrir también cuando el cónyuge ya ha llegado a su tope de gastos: el ingreso de ella sin poder deducir los suyos, es ineficiente, desde el punto de vista tributario, para la familia.

En la situación en que ella ingrese y pueda deducir, dada la estructura de las tablas tributarias, es más conveniente que siga deduciendo quien más gana, dado que la tasa efectiva baja más que proporcionalmente cuando se deducen los gastos en los niveles más altos de ingreso (debido al sesgo de regresividad vertical, explicado anteriormente). Si suponemos decisiones racionales, la decisión sería que, si ella no recibe suficiente ingreso para tributar, o incluso si puede deducir pero gana menos, los gastos estén completamente a nombre de él. Es decir, el sistema beneficia al mayor perceptor.

En definitiva, el ingreso de la segunda perceptora, se puede generar un costo al no poder deducir sus gastos una vez alcanzado el límite de deducciones, si su ingreso todavía no alcanza un nivel suficiente como para ingresar al sistema tributario. La decisión dependerá de este nivel de ingresos, que evidentemente está vinculado a la modalidad laboral. Si suponemos que la puerta de entrada de

la mayoría de las mujeres ecuatorianas al mercado laboral es con niveles bajos de salario y a tiempo parcial (con regímenes más flexibles y sin entrar en el sistema tributario), se podría intuir un desincentivo a la búsqueda de trabajo o al ingreso al mercado de trabajo.

V. CONCLUSIONES

El sistema de prestaciones en Ecuador permite revelar la existencia de sesgos implícitos de género que están dados tanto por la estructura del mercado laboral y las barreras a la entrada de las mujeres como por la orientación básica de la normativa y la política vigente.

En el primer caso, la modalidad de ingreso al mercado de trabajo, en su mayoría en condiciones de informalidad reproduce y amplía las inequidades en el acceso y vinculación de las mujeres a los sistemas de Seguridad Social y de Régimen Tributario Ecuatoriano. La situación de precariedad las ubica sobrerrepresentadas entre la población más pobre, lo cual las ubica como beneficiarias de las llamadas «nuevas políticas sociales» basadas fundamentalmente en transferencias monetarias condicionadas, en cuyo caso el rol de cuidado socialmente atribuido es un insumo necesario para su funcionamiento y éxito. Las mujeres no se benefician como individuos pero generan beneficios indirectos que se miden en la reducción general de la pobreza y el incremento de la tasa de matrícula.

El ingreso de las mujeres al mercado de trabajo está también directamente relacionado con su carga de cuidados. Más de la mitad de las mujeres que no participa en forma activa en el mercado laboral, lo hace por falta de tiempo o por sus labores domésticas. En este caso, la vinculación al sistema de prestaciones sociales se da a través de su cónyuge (además de la transferencia, de tratarse de mujeres pobres), haciendo visible su exclusión y las posibilidades de beneficiarse de estos sistemas de prestaciones cuando no está presente esta relación conyugal.

Muy relacionado con lo anterior, otros factores que limitan el ingreso al mercado laboral tienen que ver con el estrato económico de la familia y el acceso a servicios de cuidado que, en el caso del Ecuador, es bastante bajo no solamente para la población en situación de pobreza.

El diseño del sistema de prestaciones de la Seguridad Social tampoco funciona en concordancia con regímenes más flexibles, de entrada y salida del mercado laboral frecuente, de suspensión de aportes o de permanencia en el desempleo para quien entra por primera vez al mercado. El costo de ingresar al sistema termina siendo en muchos casos más alto para las mujeres que lo que reciben como «dependientes», en caso de viudez o de servicios de salud del seguro social.

En esta misma línea, el sistema tributario esconde sesgos importantes basa-

dos en las exenciones (para ganancias e ingresos financieros, ahorros y prestaciones) desgravaciones sobre la base verticalmente inequitativas, en el caso de que el gasto se eleve cuando el ingreso se eleva (que es lo más frecuente y probable), y desincentivos a la entrada de mujeres al mercado cuando esta entrada es en condiciones de informalidad y bajo ingreso. El sistema de impuestos y desgravaciones puede desincentivar el ingreso de las mujeres al mercado y su entrada a empleos mejor pagados si su cónyuge gana más que ellas y está en capacidad de deducir sus gastos y los de ella. Este puede ser el caso más común en las familias de clase media en Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

- ARMAS, A. (2005): *La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano*, Chile, CEPAL.
- ASAMBLEA NACIONAL LEGISLATIVA DEL ECUADOR (2009): *Ley de Régimen Tributario Interno*, Ecuador.
- (2009): *Ley de Equidad Tributaria*, Ecuador, Archivos.
- (2009): *Código Laboral*, Ecuador, Archivos.
- CONTRERAS, et al. (2009): *Ecuador: economía del cuidado, trabajo remunerado y no remunerado*, Comisión para la Equidad de Género, UNIFEM, Gobierno del Ecuador (2009), *Plan Nacional del Buen Vivir*, Ecuador, SENPLADES.
- DEERE, C. (2010): «Acumulación y des-acumulación de activos en periodos de crisis: aportaciones desde una perspectiva de género», Ponencia para el Seminario Internacional *Ecuador frente a la Crisis: Características, consecuencias, oportunidades y dimensiones de género*, FLACSO-Ecuador.
- FILGUEIRA, F. y FILGUEIRA, C. (2003): «Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability, Welfare Regimen and State Reform in Developing Countries», Evelyne Hubes, Ed. Pennsylvania University Press, USA.
- GONZÁLEZ, D. et al. (2009): *Sistemas tributarios de América Latina: Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social*, EUROSOCIAL, IEF, Sector Fiscalidad, España.
- LEÓN, M. y CUESTA, J. (2006): «¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza?», Secretaría Técnica del Frente Social, Documento de Trabajo, FLACSO-ISS, Quito.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. (2005): «Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales», en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, vol. II, núm. 2, San José.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2008): *Gastos, tributos y equidad de género: Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género*, CIEPP, Documento de Trabajo núm. 66, Argentina.
- ROSETO, J. (2008): «Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil», Ministerio Coordinador de Desarrollo Social Ecuador, Documento de Trabajo, Quito.

— y GHERARDI, N. (2008): *Los impuestos como herramienta para la equidad de género: el caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina*, CIEPP, Documento de Trabajo núm. 67, Argentina.

SCHADY, N. y ROSERO, J. (2007), «Are Cash Transfers Made to Women Spent Like

Other Sources of Income?», *World Bank Policy Research*, Paper núm. 4282, Washington.

VÁSCONEZ, A. (2009), «Informe Subregional sobre trabajo decente y Conciliación de la vida laboral y familiar. Estudio Ecuador», Ecuador, Oficina Internacional del Trabajo.