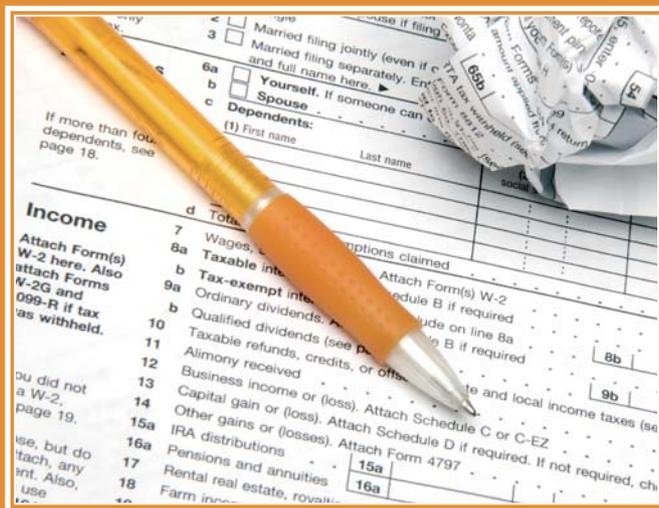


María Pazos Morán (dir.)  
y Maribel Rodríguez (coord.)



## Fiscalidad y equidad de género



# **FISCALIDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO**

**María Pazos Morán (dir.)**  
**Maribel Rodríguez (coord.)**  
**Vivian Guzmán**  
**Maynor Cabrera**  
**Alison Vásconez Rodríguez**  
**Paola Gutiérrez Cárdenas**  
**Corina Rodríguez Enríquez**  
**Carmen Castro García**  
**Bibiana Medialdea García**

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Edición no comercial. Prohibida su venta

Primera edición, junio de 2010  
© Fundación Carolina - CeALCI  
C/ General Rodrigo, 6 - 1.ª planta  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamó

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España  
*Printed and made in Spain*

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-28.893-2010

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»  
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN, <i>Maribel Rodríguez</i> .....	VII
1. INTRODUCCIÓN. POLÍTICAS FISCALES Y EQUIDAD DE GÉNERO, <i>María Pazos Morán</i> .....	1
I. Igualdad de género y bienestar social .....	1
II. La importancia del análisis de la política fiscal desde la perspectiva de género .....	4
III. Principios para la evaluación del impacto de género de las políticas públicas: dos preguntas clave .....	9
IV. Objetivos y estructura de la investigación .....	12
V. Alcance temático y elementos relevantes de la investigación .....	16
2. LA SITUACIÓN SOCIAL, EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL, PRESTACIONES E IMPUESTOS DE GUATEMALA, <i>Vivian Guzmán y Maynor Cabrera</i> . .....	23
I. Panorámica general .....	23
II. Análisis de los sistemas de protección laboral, prestaciones, pensiones y tributario: su efecto en la igualdad de género .....	31
III. Conclusiones y recomendaciones.....	50
3. RUPTURAS Y CONTINUIDADES DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DE TRANSFERENCIAS EN ECUADOR: ANÁLISIS Y PROPUESTAS, <i>Alison Vásconez Rodríguez y Paola Gutiérrez Cárdenas</i> .....	55
I. Panorama general del país .....	55
II. El sistema de protección laboral .....	61
III. Transferencias monetarias del sistema de Seguridad Social.....	64
IV. El programa de transferencias monetarias condicionadas: el Bono de Desarrollo Humano .....	69
V. El impuesto a la renta personal .....	72
VI. Conclusiones .....	76
4. TRANSFERENCIAS FISCALES E IMPOSICIÓN A LA RENTA PERSONAL EN CHILE: UN ANÁLISIS DE SUS IMPLICACIONES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO, <i>Corina Rodríguez Enríquez</i> .....	79
I. El contexto chileno .....	79
II. El sistema de transferencias monetarias de la Seguridad Social en Chile, y sus implicaciones para la equidad de género .....	83
III. El impuesto a la renta chileno y sus implicaciones sobre la equidad de género .....	98
IV. Conclusiones .....	102

5. LA (DES)IGUALDAD DE GÉNERO EN EL SISTEMA DE IMPUESTOS Y PRESTACIONES DE ESPAÑA, <i>Carmen Castro García y Bibiana Medialdea García</i> .....	105
I. Panorámica de la situación de España.....	105
II. El sistema de impuestos y prestaciones: análisis de los aspectos más relevantes para la igualdad de género.....	111
III. Conclusiones y propuestas de reforma .....	135
6. CONCLUSIONES, <i>Bibiana Medialdea y María Pazos Morán</i> .....	141
I. El infradesarrollo de las políticas públicas .....	141
II. Sesgos de género en los sistemas tradicionales u «ortodoxos» de impuestos y prestaciones .....	146
III. Exclusión de colectivos (mayoritariamente) femeninos de los derechos laborales básicos y de la protección social .....	151
IV. Políticas de conciliación y «compensaciones» relacionadas con el cuidado.....	156
V. Las nuevas políticas sociales: el caso de las transferencias monetarias condicionadas.....	159
VI. Resumen y conclusiones .....	164
RELACIÓN DE AUTORES .....	167

## PRESENTACIÓN

Maribel Rodríguez \*

Desde su creación en el año 2004, el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina ha venido generando y difundiendo conocimientos relativos a las políticas públicas nacionales, con especial énfasis en la educación, y en los sistemas y programas de protección social.

No obstante, más allá de las recomendaciones específicas que se puedan formular desde cualquier investigación centrada en un sector específico, los Estados precisan generar el volumen adecuado de recursos económicos para acometer una política pública basada en derechos y para poder aspirar a una ampliación del acceso a servicios públicos de calidad. Por ello, es necesario contar con una arquitectura fiscal robusta y justa.

América Latina, salvo en contadas excepciones, como es el caso de Brasil que ostenta una presión tributaria similar a los países europeos (35% del PIB), presenta unos niveles de ingresos fiscales que han venido oscilando entre un 10 y un 17% durante los últimos 15 años. A pesar de que se ha podido observar un progresivo aumento de la misma, este incremento es todavía netamente insuficiente, si lo contrastamos con las necesidades del gasto público en cada país.

A pesar de un descenso, entre 1980 y 2008 del orden de siete puntos en los niveles de pobreza, éstos no han bajado de un 33%<sup>1</sup>, es decir, que uno de cada tres habitantes de la región es considerado pobre, mientras uno de cada diez es indigente. Por lo tanto, las necesidades en términos de gasto público nacional requieren de más recursos y de un mayor aumento de la presión fiscal, así como de la ampliación de la base contributiva. Sin un esfuerzo fiscal adicional, el crecimiento económico solo no podrá reducir estos persistentes índices de pobreza y el Estado no podrá mejorar su inversión en política social.

Sin embargo, este necesario incremento de la recaudación debe hacerse con cautela para no contribuir a profundizar las desigualdades presentes en la sociedad, sino regirse por criterios de equidad social y de redistribución de la riqueza nacional. De lo contrario, el instrumento fiscal entraría en contradicción con las políticas sociales, anulando los esfuerzos desplegados por estas últimas.

Lamentablemente, en la mayoría de los países de la región, la recaudación tiene hoy en día un efecto claramente regresivo, es decir, que las brechas de ingresos se profundizan por el efecto de la propia recaudación; la carga fiscal en los ingresos más bajos siendo proporcionalmente mayor. Según la CEPAL (Cetrángolo y Gómez<sup>2</sup>),

\* CeALCI – Fundación Carolina

<sup>1</sup> CEPAL (2010): *Panorama Social de América Latina 2009*, CEPAL, Chile.

<sup>2</sup> Óscar Cetrángolo y Juan Gómez Sabaini: «Impuestos directos y equidad», Santiago de Chile, CEPAL, 29 de enero de 2008 (ponencia en el seminario: La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos).

la agudización de las desigualdades como efecto de la recaudación fiscal alcanza incluso niveles inauditos en algunos países como Nicaragua, que presenta una agravación postrecaudación del 35,7% de su coeficiente Gini. Por lo contrario, en el contexto de la OCDE, Japón, el país que menos efectos redistributivos obtiene de la recaudación, logra sin embargo reducir su coeficiente Gini en un 22,1% mediante la imposición.

Este estudio se inscribe en esta línea de análisis de la política fiscal y de sus efectos sobre las desigualdades, así como de la búsqueda de medidas que coadyuven a alcanzar mayores índices de justicia fiscal. En este sentido, la Fundación Carolina decidió centrar su atención en la desigualdad más extendida, aunque la menos analizada en este campo: la desigualdad de género.

Esta investigación, cuyos principales resultados están plasmados aquí, pretende analizar los sesgos y el impacto de género en materia de recaudación fiscal, así como las desigualdades entre hombres y mujeres que son generadas o consolidadas por los sistemas de prestaciones directas.

Si bien América Latina se caracteriza por un énfasis en los impuestos indirectos, se ha optado por analizar y ofrecer recomendaciones principalmente a la estructura de impuestos directos. Se es

consciente de que, por lo tanto, las recomendaciones formuladas se refieren a una parte menor del sistema impositivo. Sin embargo, sólo los impuestos directos se prestan a la introducción de medidas eficaces de equidad fiscal que tengan en cuenta las condiciones socioeconómicas de cada contribuyente, y por otra parte sólo éstos generan una adecuada «conciencia y responsabilidad fiscal». Es decir, si los contribuyentes perciben claramente la carga impositiva sobre sus ingresos, éstos serán más propensos a pedir una rendición de cuentas públicas y a ejercer y exigir sus derechos sociales básicos. Por lo tanto, los impuestos directos representan el elemento central para lograr una fiscalidad moderna, que permita al Estado llevar a cabo una política de equidad redistributiva, así como planificar sus gastos de conformidad con la evolución real de su economía nacional, y no en función de la fluctuación del precio de las materias primas, como es el caso cuando las arcas del Estado dependen fundamentalmente de impuestos sobre la extracción de recursos naturales. Por lo tanto, y a pesar de su bajo peso en la estructura impositiva de la región, los impuestos directos tienen una importancia significativa en la metodología utilizada.

En materia de selección de países, se han elegido casos con cierto grado de representatividad dentro de la diversidad que caracteriza la región iberoame-

ricana. En primer lugar, se ha identificado a Guatemala como caso interesante dentro de la subregión centroamericana, dado que presenta varias características compartidas por otros países: una fiscalidad directa muy baja, una débil presión fiscal (de hecho la más baja de toda la región), un sistema de protección social residual y una fuerte concentración de la riqueza agudizada por importantes brechas de corte étnico.

Para Sudamérica se ha optado por elegir un país perteneciente a la Comunidad Andina de Naciones y otro al MERCOSUR. Ecuador, ha sido elegido por su representatividad en la región andina, por las políticas innovadoras puestas recientemente en marcha por el actual gobierno y porque el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), quien financia este caso, tenía un interés particular en analizar este país por su implantación y trabajo en el mismo.

En el caso del MERCOSUR, Chile destaca por una serie de políticas sociales dirigidas a las mujeres, e impulsadas durante la Presidencia de Michelle Bachelet, así como por sus buenos índices de desarrollo socioeconómico.

Finalmente, se ha puesto bajo la mirada el caso de España, que presenta una arquitectura fiscal similar a la mayoría de los países de la OCDE, y que ha transitado hacia esta situación en un periodo relativamente reciente (años ochenta), con resultados muy positivos tanto en materia de fiscalidad, como de política y gasto sociales.

Para llevar a cabo el estudio, la Fundación Carolina se ha asociado con centros de reconocido prestigio internacional en materia de fiscalidad y de políticas sociales. En primer lugar, la coordinación técnica del estudio, el desarrollo de la metodología, así como el análisis del caso español, han recaído en el Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF), institución que desde su fundación, ha venido desempeñando una labor de investigación de gran utilidad para la administración del Estado. Por otra parte, el IEF ostenta una experiencia consolidada de trabajo en el espacio iberoamericano, principalmente por haber asumido durante varios años el liderazgo del consorcio de fiscalidad del programa europeo de cooperación EUROSOCIAL.

El caso de Chile ha sido analizado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), que cuenta con un amplio historial en materia de producción de conocimiento sobre reformas y pactos fiscales. Por otra parte, la labor de asesoramiento a los gobiernos de la región que este organismo ha venido realizando es reconocida y valorada a nivel internacional.

El análisis del caso guatemalteco ha sido llevado a cabo por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), centro de investigación de referencia en materia de evaluación de la política fiscal en Centroamérica por país y como región. El ICEFI es además una entidad de referencia en estos temas para varios organismos del sistema de las Naciones

Unidas. Por otra parte, su implantación en Guatemala ofrece al ICEFI una posición privilegiada en cuanto a un conocimiento profundo de la fiscalidad y de las políticas sociales de este país.

Finalmente, la asociación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) ha sido relevante, puesto que este organismo internacional ha aportado sus conocimientos en el tema del análisis económico con enfoque de género, tanto para la región objeto de estudio, como para el caso de Ecuador. Por otra parte, cabe señalar que la inclusión de Ecuador en el estudio fue posible gracias a la financiación de este organismo.

El documento consta por lo tanto de una primera parte dedicada a introducir la dimensión conceptual del enfoque de equidad de género aplicado a los sistemas de impuestos y de prestaciones directas, así como a presentar la metodología adoptada en un estudio, que a la vez que analiza contextos muy diversos, intenta lograr un cierto grado de comparación.

Más adelante, el estudio aborda la realidad de los casos nacionales, analizando la situación del país, el sistema de impuestos y prestaciones, sus impactos de género y, finalmente, intentando articular un conjunto de recomendaciones.

Por último, se ofrece una síntesis de las principales conclusiones y hallazgos de los estudios nacionales y se formulan algunas propuestas destinadas a orientar el diseño de sistemas de impuestos y pres-

taciones más justos desde una perspectiva social y particularmente de género.

No existen antecedentes de estudios que hayan acometido una revisión similar de la equidad de género en la fiscalidad de América Latina. Consideramos por lo tanto que este trabajo puede contribuir a abrir una nueva línea de reflexión y de trabajo en materia de reformas fiscales para la región.

Esperamos que este aporte al debate sobre las reformas y los pactos fiscales sea útil dentro del espacio iberoamericano y que desde los estudios más clásicos sobre la fiscalidad, a la luz de los hallazgos de este y otros trabajos, se vayan abandonando progresivamente enfoques ciegos a las desigualdades y sesgos de género.

La Fundación Carolina agradece la labor de dirección de la investigación realizada por María Pazos Morán del IEF, el trabajo de Vivian Guzmán y Maynor Cabrera en el caso de Guatemala, de Alison Vásconez y de Paola Gutiérrez para Ecuador, de Corina Rodríguez para Chile y de Carmen Castro y Bibiana Medialdea para España. Por otra parte, la Fundación quiere expresar su reconocimiento a las organizaciones colaboradoras y en particular a Fernando Carrera del ICEFI, a Sonia Montaña de la CEPAL, a José María Labeaga del IEF y Raquel Coello de UNIFEM que han sido fundamentales para propiciar la asociación entre las cinco instituciones que trabajaron conjuntamente en esta investigación.

Madrid, junio de 2010

# 1. INTRODUCCIÓN. POLÍTICAS FISCALES Y EQUIDAD DE GÉNERO

María Pazos Morán\*

## I. IGUALDAD DE GÉNERO Y BIENESTAR SOCIAL

La Historia ha demostrado sobradamente que la equidad es condición *sine qua non* para la eficiencia económica, si nos atenemos a la definición de esta última como la optimización de resultados con los recursos existentes en un país; y aún más a nivel mundial. En efecto, lacras sociales como la pobreza infantil, la dificultad de acceso de una parte de la población al empleo de calidad, a la educación, al deporte, a la vivienda, a la sanidad o a la protección social, no solamente son injusticias manifiestas sino que impiden la formación y aprovechamiento del capital humano. Más aun, la marginación social, la extrema desigualdad en la distribución de la renta y la ausencia de democracia producen serios problemas de violencia, enfermedades, deterioro del medio ambiente, formación de mafias y otros fenómenos que impiden el buen funcionamiento social y económico. Las «externalidades negativas» provocadas por las políticas que han intentado potenciar la eficiencia económica descuidando la equidad son gravísimas. Tanto, que no solamente exigen un enorme gasto público para revertirlas, sino que pueden llegar a ser irreversibles.

En este contexto, la igualdad de género ocupa un lugar central. La segregación de cualquier grupo social crea problemas de eficiencia, sencillamente porque no permite que cada persona ocupe

el lugar que le corresponde según sus capacidades individuales, impidiendo así una asignación óptima. Además, el aferramiento al poder de cualquier grupo es incompatible con el acceso a recursos y derechos mediante reglas democráticas. Y si todo lo anterior es cierto para categorías sociales como raza o extracción social, hoy en día la división sexual del trabajo es especialmente relevante por varias razones. En primer lugar, porque dificulta el desarrollo y aprovechamiento del capital humano de hombres y mujeres. El mantenimiento de los roles de género conlleva la marginación de las mujeres de la formación deportiva y tecnológica, así como la potenciación en los niños de comportamientos que provocan índices de fracaso escolar y delincuencia masculinos sustancialmente mayores que los femeninos. En unos mercados de trabajo altamente segregados, que tienen su contraparte en el reparto desigual del trabajo doméstico, el potencial productivo de las mujeres se despilfarra en empleos precarios, desempleo, inactividad y/o economía sumergida. Por otro lado, el capital cuidador de los hombres permanece en gran parte inexplorado.

En segundo lugar, las políticas públicas siguen reflejando, y potenciando, un modelo de organización social basado en la familia de *hombre sustentador/mujer cuidadora*, aunque esa ya no es la única realidad. La mayor parte de las

---

\* Instituto de Estudios Fiscales (España).

mujeres se han incorporado al trabajo asalariado (aunque no al empleo de calidad), mientras que los hombres siguen sin incorporarse al trabajo reproductivo; conformando un contexto social que es más bien el de *hombre sustentador/mujer sustentadora y cuidadora*. Sin embargo, persiste aún la falta de derechos y se mantienen las regulaciones que promueven la especialización de las mujeres en el trabajo doméstico y/o sumergido, así como el desentendimiento de los hombres de la esfera doméstica. Ello no sólo es una gran fuente de estrés, agotamiento y pobreza para las mujeres (y sus familias), así como un despilfarro enorme de capital humano, sino que además compromete seriamente el futuro de los países.

En particular la pobreza infantil, unida a tasas demasiado elevadas o demasiado bajas de fecundidad (según las regiones), son dos caras del mismo problema en cuyo centro está la falta de autonomía de las mujeres. En efecto, en los países no desarrollados las mujeres no tienen medios ni poder para decidir limitar el número de hijos a los que realmente desean; y nos encontramos con altísimas tasas de fecundidad acompañadas indefectiblemente de elevados índices de pobreza infantil, que es el mayor lastre para el progreso de los países. El acceso de las mujeres a la información, a la educación, al empleo y a los derechos, reduce estos problemas de excesiva fecundidad y pobreza infantil, y con ello colabora en el logro del desarrollo económico.

Pero esta inicial caída de las tasas de fecundidad que se describe en el párrafo anterior, y que potencia el desarrollo, no se frena si las mujeres no acceden a la posibilidad de tener hijos en igualdad, lo que sucede en la mayor parte de los países desarrollados. Sin implicación de los hombres en el cuidado, y sin servicios de educación infantil adecuados, las mujeres no pueden compatibilizar de forma adecuada su maternidad con un empleo de calidad. Ante esa disyuntiva, retrasan la decisión de tener hijos; y algunas simplemente renuncian a ello. Así se produce la llamada «transición demográfica» a la bajísima fecundidad característica de los países occidentales con un estado de bienestar familiarista. Y esta bajísima fecundidad también va unida a altas tasas de pobreza infantil, en gran parte debido a que la existencia de niños va asociada en estos países al tipo de familia de un solo sustentador estable (frecuentemente con una mujer en situación precaria), y especialmente cuando no se apoya adecuadamente a las familias monoparentales. Los únicos países que han conseguido revertir este fenómeno son aquellos que, como los escandinavos, han apostado por el cambio estructural hacia una sociedad compuesta por *personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad*.

El envejecimiento poblacional origina graves problemas económicos y sociales, y en el centro de todos ellos está la llamada *crisis de los cuidados*. Aun cuando se consiguieran tasas de fecundidad al nivel de reemplazo de la pobla-

ción, y mucho más si estas tasas son menores, el aumento de la esperanza de vida hace que cada vez sean más las personas en edad de ser sostenidas y cuidadas, y menos las personas en edad de trabajar y cuidar. Los problemas que esto origina para el sostenimiento de los sistemas de pensiones, o la disminución del PIB que provoca, están presentes en la investigación y en las preocupaciones de los gobiernos. Pero aún no es objeto de la suficiente atención la evidente insostenibilidad de un sistema en el que el cuidado de menores y dependientes recae casi en exclusiva y de forma privada sobre un 50% de la población. El tradicional «olvido» de todo lo que hasta ahora ha sido realizado por mujeres en el ámbito doméstico, junto a los intereses que existen en contra de la provisión de servicios públicos y del reparto equitativo de estas tareas entre hombres y mujeres<sup>1</sup>, explica que no se tomen las medidas adecuadas.

Actualmente se recurre a la contratación de mujeres para tareas de cuidado como mano de obra irregular o sometida a los regímenes laborales especiales para empleadas domésticas que les privan de derechos básicos (las llamadas cadenas de cuidados, ya sean transnacionales o dentro de cada país); lo que no es ni justo ni sostenible. Este recurso sirve de colchón para que una capa minoritaria de mujeres profesionales se mantenga en el empleo sin cambiar el modelo, aunque sea generalmente con

doble jornada y sacrificando sus posibilidades de promoción profesional. Es tremendamente injusto para las mujeres afectadas, especialmente para aquellas contratadas en malas condiciones para cuidar (en los países desarrollados, la mayoría de ellas son migrantes); y hay que tener en cuenta que la precariedad va unida indisolublemente al uso extensivo de este recurso: si se concedieran derechos laborales a las trabajadoras domésticas, el servicio dejaría de estar al alcance incluso de la minoría de familias que ahora les contrata. Pero, además, la gravedad de la crisis demográfica a nivel mundial permite prever que esta no es una solución a largo plazo. En consecuencia, la implicación de los hombres al 50% y un sistema de servicios públicos adecuados es la única manera de asegurar que la educación infantil y la atención a la dependencia estén al alcance de toda la población; y además es la única vía para proporcionar empleos dignos a las personas que trabajen en el sector.

En todo caso, la organización del trabajo doméstico en base a la permanencia de las mujeres en el hogar, sean estas amas de casa o trabajadoras domésticas, tiene aún menos sentido económico en el mundo actual debido a la disminución del tamaño familiar, al aumento de la esperanza de vida, al alto grado de formación de las mujeres y a la falta de centralidad de la familia como unidad de producción en las sociedades indus-

---

<sup>1</sup> Según Navarro (2004), la alianza entre el poder de género y el poder de clase.

trializadas. Desde una óptica cortoplacista pudiera parecer que las mujeres permiten realizar un ahorro de recursos en servicios públicos al Estado, pero la planificación social debe poner en primer plano el medio y largo plazo. En ese sentido, es a todas luces ineficiente comprometer el potencial productivo de toda una vida por cuidar a uno o dos niños durante una década, comparado con la posibilidad real de que esos niños, junto con muchos más, sean convenientemente educados por personal cualificado y cuidados por sus progenitores, que en la mayoría de los casos son dos, sin que ninguno de ellos tenga que sacrificar su inserción en el empleo de calidad.

Asimismo, el cuidado de mayores y dependientes puede organizarse de forma más satisfactoria para las personas dependientes, para sus familias y para las personas trabajadoras, en base a servicios públicos y atención personal por parte de todas sus personas allegadas (hombres y mujeres), evitando así las funestas consecuencias de este modelo sobre las personas cuidadoras y sobre las personas cuidadas. Estas razones económicas y sociales confluyen, para posibilitar el cambio, con el avance de la conciencia sobre el reconocimiento de los derechos de las mujeres y sobre la necesidad de que los hombres asuman su 50% del total en el trabajo doméstico.

¿Cómo se mantiene entonces una organización social que, además de obsoleta económicamente, es injusta y está des-

legitimada socialmente? Actualmente todos los gobiernos de Estados laicos proclaman el objetivo de la igualdad de género, así como la necesidad de eliminar todos los obstáculos que dificultan la plena incorporación de las mujeres a todas las esferas en igualdad de condiciones. Pero esos obstáculos son difíciles de detectar y eliminar porque están arraigados profundamente en la estructura social y, por ello, resultan invisibles. Las políticas públicas reflejan y potencian viejas creencias, aunque a menudo no se reconozca explícitamente ni se desee. La perspectiva del *mainstreaming*, adoptada en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres de la ONU, celebrada en Pekín en 1995, consiste precisamente en cuestionar todas las políticas públicas para eliminar los elementos que provoquen desigualdad; y asegurar así que se garantizan los derechos de toda la ciudadanía por igual. Desde las políticas educativas, sanitarias, deportivas, culturales, económicas, todas las políticas dirigidas a las personas están implicadas en esta necesaria revisión para reorientarlas hacia la igualdad.

## II. LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La política fiscal es un instrumento crucial para avanzar hacia un modelo social y económico sostenible y justo. En particular, impuestos sobre la renta progresivos

sivos, servicios públicos y un sistema de transferencias personales convenientemente diseñado, constituyen las mejores armas de los Estados para luchar contra la desigualdad y la pobreza, así como la vía para proporcionar incentivos a comportamientos que mejoren el funcionamiento de la economía y de la organización social. Existe una fuerte correlación a escala mundial entre el grado de implantación de los sistemas fiscales democráticos, por un lado, y los índices de desarrollo, igualdad y cohesión social, por otro.

Este estudio trata de analizar los sistemas de impuestos y prestaciones desde la perspectiva de la igualdad de género. Conviene recalcar una vez más que no se trata de aplicar ningún principio diferente de los que hoy en día se reconocen como los rectores de la política social en democracia. Precisamente, se trata de integrar a las mujeres, acabando con la aplicación de principios separados, con el doble rasero y, en definitiva, con la «excepcionalidad femenina» que tan malas consecuencias tiene tanto para las mujeres como para la sociedad. A lo largo de la historia, las mujeres han ido conquistando la extensión de principios generales de los que previamente estaban excluidas, el acceso a ámbitos que les estaban vedados. La Ilustración, origen de las sociedades democráticas, estaba basada en el contrato social entre pares; los cuales, según Rousseau, eran «naturalmente» los hombres. La reivindicación feminista surge como una demanda por parte de las

mujeres de ser incluidas en ese proceso. Como señala Celia Amorós (2009), «el feminismo es una radicalización de la Ilustración en tanto que proyecto normativo de la modernidad, no su impugnación». Los principios de ciudadanía universal, el derecho al voto, las libertades civiles, la igualdad en las leyes matrimoniales, el derecho al divorcio, no suponen más que hitos en el reconocimiento a las mujeres de derechos ya acuñados, e incluso llamados impropia-mente «universales» cuando aún seguían excluyendo a la mitad de la población.

Si el siglo xx ha sido el de la conquista de los derechos civiles por parte de las mujeres, el reto del siglo xxi es el de la eliminación de la división del trabajo. Hoy ya son excepciones los países cuyos códigos civiles se siguen rigiendo explícitamente por el principio de sometimiento de las mujeres a la autoridad masculina, como era el caso general hasta hace pocas décadas. Sin embargo, la mayoría de las regulaciones y prácticas económicas siguen reflejando, y potenciando, el modelo de sociedad basado en la norma *hombre sustentador/mujer cuidadora* (o en el tipo de familia *sustentador masculino/esposa dependiente*). Y en los casos en los que las regulaciones económicas no existen, o son muy débiles o simplemente no se cumplen, la «inercia social» suele reforzar la división sexual del trabajo de forma aun más «eficaz». En algunos casos esto se evidencia en medidas diferenciadas según el sexo de las personas, aunque la mayoría de estos sesgos de género

explícitos han sido eliminados adoptando un lenguaje neutro. Más frecuente, y más difícil de detectar, es el caso de políticas que son neutras sobre el papel pero que contienen sesgos de género implícitos, bien porque proporcionan incentivos a la división del trabajo, bien porque descuidan necesidades de situaciones y/o colectivos mayoritariamente femeninos; y ambos factores suelen ir unidos.

Las políticas fiscales, y en particular los sistemas de impuestos y prestaciones personales, tienen una importancia decisiva por dos razones: porque deben atender las necesidades de la ciudadanía según un orden de prioridades justo (la equidad es uno de sus principios rectores), y porque proporcionan incentivos económicos que determinan el comportamiento de las personas y de las empresas en un variadísimo elenco de ámbitos (participación en el mercado de trabajo, contratación, inversión, consumo, estatus familiar, etc.). Así, son un instrumento privilegiado para incrementar la eficiencia, el otro principio que debiera regir la actuación de los poderes públicos. Este gran poder modificador de los comportamientos está presente en el diseño de los sistemas y en el análisis económico; hasta el punto de que se ha llegado a afirmar que la economía es la disciplina dedicada al estudio de los incentivos. Sin embargo, la investigación económica ha estado, en general, sesgada por una imagen de la sociedad que ya no es la actual. Así, se sigue afirmando frecuentemente que el

comportamiento laboral se rige por la decisión individual de una determinada combinación entre *ocio* y *trabajo*, ignorando que para muchas personas la disyuntiva está más bien entre *trabajo doméstico* y *trabajo remunerado*. La invisibilidad de las mujeres como productoras, aparejada a la invisibilidad de los hombres como potenciales cuidadores y, más aún, al olvido total de la existencia del trabajo doméstico y de cuidados, trastoca todo el análisis acerca de las consecuencias de las políticas públicas.

Partiendo de que la desigualdad de género es socialmente injusta y económicamente ineficiente, solamente se trata de incorporar este extremo al análisis general; nada más que de aplicar coherentemente los principios de equidad y eficiencia; sólo de ampliar el zoom para considerar todas las necesidades y todas las potencialidades de la población en su conjunto, compuesta por hombres y mujeres. Si aplicamos esta óptica al análisis de los sistemas fiscales, ya en una primera aproximación se detectan tres aspectos relevantes.

En primer lugar, que la inexistencia (o extensión muy limitada) de los sistemas fiscales que han dado en llamarse «ortodoxos» (impuestos sobre la renta progresivos y prestaciones universales, junto con servicios públicos de educación, sanidad y atención a la dependencia), es en sí misma particularmente perjudicial para una parte de la población: las mujeres. Esto se debe a que, según está ampliamente documentado,

la debilidad de la protección social y la escasez de servicios públicos perjudica a la población femenina por una triple vía. Por un lado, fenómenos como la informalidad o el trabajo infantil, íntimamente relacionados con la inexistencia de sistemas fiscales potentes, afectan de forma particularmente intensa a las mujeres y a las niñas. Por otra parte, dado que las mujeres son económicamente más vulnerables que los hombres, están más necesitadas de esas coberturas, esos servicios, y esas regulaciones; las mayores tasas de pobreza femenina indican también que son las mujeres las más perjudicadas por la inexistencia de un sistema de prestaciones adecuado. Finalmente, hay que considerar que son las mujeres (ya sean esposas, madres, hijas, abuelas o hermanas) quienes en la inmensa mayoría de los casos cubren con su tiempo y su trabajo las carencias de la red social pública.

El segundo aspecto a destacar es que la creación y ampliación de los sistemas fiscales, aun habiendo sido un paso fundamental y muy positivo para acortar las desigualdades, se ha producido en una etapa histórica en la que la división del trabajo aparecía como «natural», y por tanto la reflejan y la reproducen, dando así origen a nuevas discriminaciones de género. En efecto, los sistemas fiscales más extendidos y consolidados, los «ortodoxos», contienen innumerables regulaciones que no tienen fundamento y que refuerzan la desigualdad entre hombres y mujeres. Como analizaremos a lo largo de este trabajo, algu-

nos elementos, combinados, potencian el mantenimiento de muchas mujeres en la situación de amas de casa o en la economía sumergida: las pensiones de viudedad, la declaración conjunta en los impuestos personales (cualquiera que sea su modalidad), las prestaciones condicionadas a la no percepción de ingresos propios, o las «protecciones» laborales diferenciales que lastran la demanda de mano de obra femenina por parte de las empresas, son ejemplos clarificadores.

Finalmente, el tercer aspecto relevante en este análisis es el papel de nuevos instrumentos fiscales que se han desarrollado al margen de los sistemas fiscales «ortodoxos» (y en parte lastrando su desarrollo) a partir de la nueva doctrina de las Instituciones Financieras Internacionales sobre la política social para los países no desarrollados, lo que se conoce como la «Nueva Política Social». Desde esta perspectiva novedosa, a partir del inicio de los años noventa se ponen en marcha nuevas formas de intervención social que se caracterizan por concentrarse en grupos de población muy específico (son «políticas focalizadas») y que instauran fórmulas alternativas a los sistemas de protección social públicos tradicionales. Entre ellas, nos centraremos especialmente en el caso de las Transferencias Monetarias Condicionadas. Las TMC son relevantes para nuestro estudio en primer lugar porque utilizan masivamente a las mujeres como beneficiarias instrumentales; y en segundo lugar por su veloz extensión en

América Latina. Al igual que los sistemas fiscales ortodoxos con sesgo de género, las TMC asumen y reproducen la idea de que son las mujeres las responsables de las tareas de cuidado infantil, y por tanto son ellas las que, convenientemente estimuladas para hacerlo, deben sustituir al Estado y a la política social convencional en su tarea de garantizar condiciones de salud y educación a los niños y niñas. Según se analizará, la institucionalización y los incentivos materiales puestos al servicio de que ciertas necesidades sociales básicas se garantizan en el ámbito privado, y no mediante mecanismos y recursos públicos, y más aun el hecho de que sean las madres las que dentro del ámbito familiar han de asumir dicha responsabilidad, tiene consecuencias muy negativas para la igualdad entre los hombres y mujeres de los países donde se aplican estos programas.

En definitiva, ya sean resultado de la inexistencia o debilidad de los sistemas fiscales vigentes, o sean los mismos sistemas fiscales de uno u otro tipo los que los refuerzan, existen muchos sesgos de género que reflejan la concepción de las mujeres como responsables del cuidado y «alejadas» de la producción, así como la de que los hombres son ajenos e incapaces para todo lo doméstico. Esta idea, tan contraria a la realidad actual y a las legítimas aspiraciones emancipatorias de las mujeres, persiste aún en todos los sistemas vigentes aunque en distinta forma y medida: desde la desigualdad entre los permisos de ma-

ternidad y paternidad a las prestaciones para que las mujeres sigan desempeñando tareas de cuidado, según se analiza a lo largo del libro. Tanto las TMC concedidas extensivamente a las mujeres en Ecuador como las prestaciones por cuidados en el entorno familiar que se dan en España responden a este mismo principio de diferenciación de roles de género y lo potencian socialmente.

Frecuentemente se argumenta que las prestaciones o políticas que se han dado en llamar en la literatura sobre el tema *políticas para las mujeres* (en tanto que cuidadoras) les protegen, compensan su vulnerabilidad, reconocen el trabajo doméstico que realizan y/o les empoderan. Esta argumentación sirve para defender este tipo de intervenciones tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados. Si la argumentación fuera válida, nos encontraríamos en un caso de contradicción entre los intereses de algunas mujeres y el avance hacia la eliminación de la división sexual del trabajo. Pero no es así sino todo lo contrario, y ello por dos razones. En primer lugar, en todas estas figuras subyace un tratamiento a las mujeres en base a estándares inferiores a los que se consideran aceptables para las personas en general. En efecto, en comparación con el abandono total, una pequeña prestación por el cuidado puede parecer un reconocimiento, igual que lo sería pagar a un trabajador la mitad del salario mínimo en comparación con no pagarle. Sin embargo, en muchos de los países donde se aplican estos «sala-

rios de segunda categoría», existen derechos laborales y sociales que deben ser respetados para asegurar una vida digna independiente a los trabajadores, así como protección contra las contingencias que les priven de las rentas del trabajo. Por otra parte, en los países en los que prevalece una red de derechos laborales y sociales muy precaria, la tarea prioritaria es avanzar en su construcción y/o su fortalecimiento, y no precisamente «inventar» fórmulas de intervención social que institucionalicen y refuercen la informalidad, la desprotección laboral y los bajos salarios.

En segundo lugar, en todos los países estas políticas contribuyen, por acción y omisión, a que estas mujeres permanezcan en el hogar o en la economía sumergida, aunque sea durante periodos determinados y/o parcialmente: tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados en los que existen prestaciones de este tipo, éstas se otorgan a las mujeres mientras duran las tareas de cuidado; y en general dificultan o impiden la inserción en el empleo de calidad. Y no podemos olvidar que la economía sumergida, así como la situación de ama de casa, va asociada a la falta de derechos sociales de las personas que están atrapadas en ella, con consecuencias devastadoras tanto a corto plazo como desde la perspectiva del ciclo vital. Como señala Diane Sainsbury (1999), los ingresos y los derechos que se obtienen en función del cuidado o el estatus de parentesco familiar: 1) siempre son menores que los adquiridos mediante la

inserción en el empleo regular y, lo que es crucial, 2) nunca son suficientes para adquirir la independencia económica y protegerse de la pobreza a lo largo del ciclo vital. Así, vemos que las supuestas ventajas para las mujeres derivadas de cualquier trato diferencial no son más que aparentes; y se disuelven cuando aplicamos el mismo rasero a los dos sexos.

### III. PRINCIPIOS PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DOS PREGUNTAS CLAVE

El estudio tiene como objetivo analizar los sistemas de impuestos y prestaciones de los países incluidos para hacer un diagnóstico de su impacto sobre la igualdad de género. Ello supone poner en cuestión cada una de las regulaciones a la luz de dos preguntas clave. La primera, si el elemento analizado contribuye a potenciar el avance hacia la igualdad o, por el contrario, a mantener y reproducir la división del trabajo y los roles de género asociados. Las políticas públicas, intencionadamente o no, favorecen o determinan los comportamientos de las personas y de las empresas dependiendo de las condiciones sobre las que actúen. Puesto que el elemento central de la situación de desigualdad de género es la superespecialización de los hombres en el trabajo asalariado y de las mujeres en el trabajo doméstico, para avanzar hacia el equilibrio se re-

quiere: 1) Que las mujeres puedan acceder y mantenerse en el mercado de trabajo en igualdad con los hombres. 2) Que los hombres puedan asumir su 50% del trabajo doméstico y de cuidados. 3) Que la sociedad contribuya al mantenimiento de los hijos y dependientes con una adecuada red de servicios públicos y transferencias personales. 4) Que los horarios a tiempo completo sean suficientemente cortos para que todas las personas puedan compatibilizar su vida laboral con su vida personal sin que ninguna tenga que optar por una vida profesional de bajo perfil o interrumpida, pues son las mujeres las que sistemáticamente toman esa vía y no los hombres. 5) Que no existan elementos (ya sean mensajes simbólicos, prácticas institucionales, regulaciones o incentivos económicos) que apoyen la idea ancestral de que el cuidado es asunto femenino y/o determinadas actividades asunto masculino. Así pues, partiendo de la perspectiva de que la división del trabajo está en la base de la desigualdad, en cada uno de los elementos analizados podemos preguntarnos: *¿De qué manera incide en los papeles individuales de género? ¿Es consistente con el objetivo de una relación más equitativa entre ambos o refuerza papeles tradicionales negativos?* (Instituto de la Mujer, 2005).

La segunda pregunta es la de si las necesidades de hombres y mujeres se atienden con el mismo nivel de satisfacción o, por el contrario, se desatienden determinadas situaciones que afectan

mayoritariamente a mujeres. No se trata de reclamar que las políticas públicas obsequien a las mujeres con un trato prioritario por ser mujeres; se trata precisamente de eliminar los tratamientos diferenciados en razón del género, que sistemáticamente tratan a las mujeres con estándares inferiores. Pero la necesaria neutralidad e igualdad de trato por parte de las políticas públicas no significa la ignorancia de las situaciones personales y familiares. Al contrario, la política social en democracia se rige por el lema: *A cada persona según sus necesidades y de cada persona según sus posibilidades*. El problema es que este principio no se aplica generalmente de forma ecuaníme a toda la población. En efecto, el tradicional extrañamiento de las mujeres respecto al diseño de las políticas públicas y respecto a las instancias de decisión política ha conllevado que, a igual nivel de necesidad, muchas situaciones que afectan a las mujeres permanezcan invisibles, sus necesidades se releguen y sus posibilidades se desaprovechen (Pazos Morán 2008 y 2006). Hay muchos ejemplos de este fenómeno, algunos de los cuales se irán desgranando a lo largo de este capítulo, como la desatención de las familias monoparentales, de las personas paradas de larga duración, de las personas mayores sin ingresos, de las empleadas domésticas, etc. Existen muchas situaciones que se ignoran o en las que se aplican a colectivos y situaciones femeninas criterios que no se sostienen para situaciones que afectan mayoritariamente a hombres.

Así pues, estas dos preguntas para determinar el impacto de género de las políticas, individual y socialmente, son complementarias: no existe ninguna contradicción entre el avance social hacia la igualdad y la atención de las necesidades de las mujeres según los mismos criterios que se reconocen para la ciudadanía en su conjunto. Muchas veces da la impresión de que algunas medidas que comprometen el avance hacia la igualdad pueden favorecer a las mujeres en particular. En general, esto sucede con las prestaciones y facilidades disponibles para las personas en base a su condición de cuidadoras, pues conceden derechos a las mujeres en particular mientras que consolidan la concepción social de las mujeres como responsables de las tareas de cuidado y la de los hombres como ajenos a ellas. Sin embargo, analizadas más en profundidad, resulta que estos derechos no están configurados para satisfacer las necesidades de las mujeres beneficiarias sino las de sus familias. De hecho, solamente se mantienen mientras ellas realizan las tareas de cuidado; no se rigen por los derechos laborales (por ejemplo salario mínimo, jornada máxima, vacaciones, etc.); y no dan lugar a la adquisición de derechos sociales de desempleo o pensiones contributivas por encima de la mínima. Por todo ello, son perjudiciales para las mujeres beneficiarias en tanto en cuanto siempre están por debajo de los derechos que adquirirían si en lugar de acogerse a esa vía continuasen en el mercado de trabajo; nunca garantizan la independencia económica; y

aumentan el riesgo de pobreza futuro de estas mujeres.

La aplicación del principio de igualdad de género al sistema de impuestos y prestaciones tampoco entra en contradicción con el principio de eficiencia económica. Al contrario, como se explica en el apartado anterior, la desigualdad de género es ineficiente. Los principios de la actuación de los poderes públicos son totalmente compatibles y complementarios si se aplican de forma coherente y sin tomar como restricción el mantenimiento de la división del trabajo. Por ejemplo, la desprotección de las familias monoparentales es, en primer lugar, contraria al principio de equidad horizontal. Basta considerar que las familias monoparentales son, en muchas ocasiones, objeto de menores desgravaciones que los matrimonios. Sin embargo, al mismo ingreso bruto, la capacidad de pago de una madre sola con un hijo a cargo es menor que la de un matrimonio sin hijos de un solo percceptor de rentas, pues mientras que un hijo/a origina gastos, un ama de casa produce bienes y servicios para el hogar. El tradicional olvido del trabajo doméstico hace que este extremo no se tenga en cuenta, y así se considera a una mujer adulta mayor carga económica que un hijo/a. El principio de equidad vertical también se encuentra afectado, ya que las tasas de pobreza de estas familias son mayores que las de las familias biparentales. Finalmente, la desprotección de las familias monoparentales es la principal causa de pobreza infantil;

y este fenómeno es una gran fuente de ineficiencias y externalidades negativas, dado que el bienestar y la atención a la infancia es clave para la formación del capital humano.

Así pues, tomando como referencia los principios de equidad y eficiencia que deben regir las políticas públicas, analizaremos los sistemas de impuestos y prestaciones para detectar los tratamientos diferenciados por sexos. Veremos cómo dichos tratamientos diferenciados se desvían de estos principios rectores; estimaremos las consecuencias de las desviaciones y, en su caso, propondremos reformas para corregir los sesgos de género encontrados. Estos sesgos de género pueden ser explícitos (todas aquellas disposiciones en las que se distinga el sexo de las personas contribuyentes o receptoras de prestaciones) o implícitos (afectan de modo diferencial a hombres y a mujeres debido a la preexistente división del trabajo).

#### IV. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Este libro trata de desentrañar todos estos mecanismos, analizando sus efectos sobre la igualdad de género y proponiendo las reformas necesarias para eli-

minar los impactos no deseados. Para ello, los cuatro países elegidos para el análisis —España, Chile, Ecuador y Guatemala— son especialmente oportunos. En primer lugar, el estudio del caso español permite analizar detalladamente los elementos de un sistema fiscal «ortodoxo» y relativamente desarrollado que, de forma tanto explícita como, sobre todo, implícita, impactan negativamente sobre la igualdad de género. Este análisis, además de valioso en sí mismo (por lo que aporta respecto al conocimiento y las posibilidades de mejora del sistema fiscal español), es también de crucial importancia respecto al estudio de los casos latinoamericanos: qué prioridades y qué precauciones hay que tomar en cuenta para la extensión de unos sistemas fiscales que, según se analizará, se encuentran en un estado incipiente<sup>2</sup>, pero cuyo desarrollo debería evitar replicar los impactos de género de los que adolecen buena parte de los sistemas fiscales «ortodoxos». Por otro lado, Chile, Ecuador y Guatemala son tres países que, con diferente modelo y grado de desarrollo, son bastante representativos de la diversidad regional. Nos permiten, pues, acercarnos a la compleja realidad latinoamericana y a los retos a los que se enfrenta ese subcontinente.

La aproximación a la realidad latinoamericana se hace tomando en cuenta la especificidad del estudio que se presen-

---

<sup>2</sup> En el sentido de que los impuestos sobre la renta no son lo suficientemente progresivos y no tienen gran poder recaudatorio; la economía sumergida tiene gran peso; y los servicios públicos no gozan de gran cobertura.

ta y, consiguientemente, asumiendo de forma prudente la multitud de aspectos que se escapan de su objeto de análisis. Así, en recurrentes ocasiones se utiliza el caso español, por una parte, y los tres casos latinoamericanos, por otra, como términos de comparación dicotómicos. Sin embargo, eso no significa que no seamos conscientes de la simplificación en la que se está incurriendo, debido a la gran heterogeneidad existente dentro del subcontinente latinoamericano. A modo de ejemplo (también limitado, debido a que dicha heterogeneidad no se circunscribe a aspectos cuantitativos), conviene recordar dos aspectos. Por un lado, la enorme fractura en términos de renta que existe entre Europa y Latinoamérica: el PIB per cápita español es de 16.053 dólares, mientras que el chileno, uno de los países latinoamericanos más ricos, es casi tres veces inferior (de 5.882 dólares). Y por otro, las grandes diferencias al interior de la región latinoamericana: la renta per cápita de Ecuador y Guatemala es, respectivamente, de 1.633 y 1.811 dólares, es decir, prácticamente un tercio de la chilena<sup>3</sup>.

En las últimas décadas la región latinoamericana ha sido escenario de abruptos movimientos económicos: del crecimiento, la industrialización y urbanización acelerada y caótica de los años cincuenta y sesenta, a la terrible «década perdida» de los ochenta; de los «felices» primeros años noventa, cuando las pri-

vatizaciones, la euforia bursátil y el optimismo de los inversores internacionales sobre el futuro de la región parecían no tener límite, hasta la serie de crisis financieras y económicas que golpearon la región en la segunda mitad de la década de los noventa (empezando por México a finales de 1994 y acabando con Argentina en 2001); de la bonanza económica de los primeros años del siglo XXI (coyuntura internacional favorable para las exportaciones latinoamericanas) a la nueva crisis financiera y económica mundial a partir de 2008, cuyos efectos sobre la región están aún por determinar. Sin embargo, a pesar de este intenso fluctuar, hay rasgos en los que la realidad latinoamericana parece obstinarse en permanecer inalterada: por ejemplo, sigue siendo la región con mayor desigualdad económica del planeta; los problemas de pobreza y exclusión se mantienen muy importantes; continúan sin constituirse sistemas de educación básica y salud de acceso universal; fenómenos como el trabajo infantil o la economía sumergida, nefastos desde un punto de vista tanto económico como social, continúan siendo rasgos centrales (no minoritarios) de las sociedades; existen problemas estructurales e importantes de violencia, y singularmente de violencia de género; y por último, y en conjunción con lo anterior, los sistemas fiscales no han adquirido aún el diseño, el tamaño y la legitimidad necesaria. Todos estos ele-

---

<sup>3</sup> Datos obtenido de *World Development Indicators* (Banco Mundial, 2009). Son para 2006 y se expresan en dólares constantes del año 2000.

mentos lastran el desarrollo social y económico sostenible.

La mayoría de las propuestas avanzadas hasta ahora para dar respuesta a estos problemas, y en particular para el desarrollo de los sistemas de protección social, siguen sin plantearse un cambio en las reglas que rigen las relaciones de género. Como ha sido habitual en la evolución de todos los sistemas fiscales, la división del trabajo se toma como una restricción inamovible. Sin embargo, esta visión está hoy en día deslegitimada, y prueba de ello es que las declaraciones sobre la importancia de la igualdad se prodigan desde todas las instancias nacionales e internacionales<sup>4</sup>. En particular, las mujeres latinoamericanas ya están incorporadas a la educación y al mercado de trabajo (aunque de forma precaria), desempeñando todo tipo de profesiones antes consideradas masculinas. Las mujeres registran mejores resultados académicos que los hombres y presentan menores índices de delincuencia y conflictividad social. Son, en definitiva, la parte más productiva de la población. En este contexto, pueden evitarse los errores de la implantación de sistemas fiscales obsoletos; pues en otros países se ha constatado que estos errores han creado nuevos problemas de equidad y eficiencia que se pueden y se deben evitar.

Entre estos problemas que deben evitarse, es importante la configuración de los mercados de trabajo, pues las políticas fiscales y de empleo han determinado formas específicas del empleo femenino (para una revisión de los elementos clave, véase Pazos Morán, 2009). En efecto, en los países europeos, la incorporación de las mujeres se ha llevado a cabo con unos sistemas fiscales ya implantados, que han ido modificándose para incorporar disposiciones que permitieran compatibilizar esta incorporación femenina con su permanencia en las tareas de cuidado. Estas nuevas «medidas de conciliación» se dice que están dirigidas a favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, pero algunas autoras argumentan que esa incorporación se produce de todas formas, y que las medidas van detrás de ese proceso, modificándolo (Nyberg, 2008). En conjunción con las regulaciones tradicionales, han determinado el tipo de incorporación en los diferentes países. Así, por ejemplo, se puede observar el impacto de las regulaciones sobre el empleo a tiempo parcial en países como Holanda (OCDE, 2008), de los largos permisos para las madres en los países escandinavos (Nyberg, 2008; Thoursie, 2008), de las prestaciones para el cuidado de los niños en casa en Francia (Afsa, 1999), de la tributación conjunta en Alemania (Gustafsson, 2005) o en España

---

<sup>4</sup> Es interesante cómo por ejemplo en Ecuador la propia Constitución habla de reparto equitativo del trabajo doméstico entre hombres y mujeres, aunque las regulaciones sigan considerando extensivamente a las mujeres como amas de casa y que el trabajo doméstico es responsabilidad exclusivamente femenina.

(Pazos Morán, 2005). En toda Europa se han configurado mercados de trabajo sexualmente segregados y con gran incidencia del empleo a tiempo parcial, aunque el grado de precariedad de esos empleos varía. Exceptuando los países escandinavos, en los que la independencia económica de las mujeres ha sido un objetivo explícito de las políticas públicas, en general se combina un alto grado de precariedad del empleo femenino con cifras significativas de «inactividad», conformando una norma de familia que se ha venido a denominar *sustentador masculino/esposa dependiente modificado* o a veces *sustentador y medio* (Lewis, 1992; Sommestad, 1998).

En España todo este proceso es reciente e inacabado, y en los otros tres países estudiados (Chile, Ecuador, Guatemala) aún más incipiente. Sin embargo, las mujeres españolas y latinoamericanas han llegado ya a ser, por sus propios medios, la mitad de la población más formada y con mayor capacidad productiva. España registra tasas femeninas de empleo *a tiempo completo equivalente* similares a otros países europeos donde el gasto social es mucho mayor. Igualmente, sin las medidas de «conciliación» que se publicitan en Europa como facilidades para la incorporación al empleo, la tasa de actividad femenina en dos de los tres países latinoamericanos incluidos en este estudio es superior a la es-

pañola: en España es sólo del 51,7%, mientras que es del 45,4% en Chile, del 51,8% en Ecuador y del 54,6% en Guatemala<sup>5</sup>.

Esta situación excepcional hace especialmente interesante el análisis de los sistemas fiscales «ortodoxos» de todos los países aún cuando su grado de implantación sea aún bajo. Conviene identificar sus impactos de género actuales, tanto por acción como por omisión; pero también es muy importante hacer un dictamen de las regulaciones en fase de aprobación y/o implantación. Ello permitirá comprender cómo debe cambiar el diseño para implantar sistemas que ya desde el inicio se adecuen a la realidad actual. Precisamente en una fase en la que no se ha completado el proceso, es posible aprovechar la experiencia internacional acumulada para elegir las vías que se han demostrado efectivas, descartando las que han conducido a la consolidación de modelos de desigualdad que pueden ser difíciles de revertir.

En resumen, en este estudio tratamos de abordar tres objetivos: 1) analizar los problemas y desequilibrios de género asociados a la gran extensión de la economía sumergida, del trabajo infantil, de la desprotección a todos los niveles y de la pobreza debida a la falta de desarrollo de los impuestos sobre la renta redistributivos y con capacidad recauda-

<sup>5</sup> El dato para España lo obtenemos de la Encuesta de Población Activa (EPA) y se corresponde con el cuarto trimestre de 2009. Para los países latinoamericanos se toman de CEPAL (2009), y se refieren a 2006 los de Chile y Guatemala y a 2007 los de Ecuador.

toria; con su contraparte de sistemas de transferencias y servicios públicos precarios o prácticamente inexistentes. 2) Examinar el diseño y el grado de aplicación de los sistemas «ortodoxos», teniendo en cuenta que ambos aspectos tienen relaciones causales<sup>6</sup>; haciendo aflorar los sesgos de género presentes en el diseño actual cualquiera que sea su grado de implantación. En este diseño distinguiremos entre las medidas tradicionales y las llamadas «políticas de conciliación» que se han ido incorporando y que están dirigidas en la práctica a las mujeres. 3) Estudiar los nuevos instrumentos de corte «heterodoxo» surgidos en las últimas décadas (insertos en la llamada «Nueva Política Social») con especial énfasis en las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), para hacer un dictamen de su relevancia y de su impacto de género. Será importante ver la función que se adjudica a las mujeres de forma extensiva considerándolas como las responsables del cuidado y de la educación de sus hijos, el impacto sobre sus vidas cotidianas, las implicaciones para la profundización de la desigualdad de género a nivel social y, por último, el papel de estos instrumentos en el abandono del desarrollo de sistemas fiscales democráticos.

Una vez concluido este primer capítulo introductorio, se suceden los cuatro capítulos en los que se van analizando, su-

cesivamente, las realidades concretas de cada país, describiendo los elementos relevantes y los efectos detectados o previsibles para la igualdad de género, en consonancia con el enfoque metodológico desarrollado. El capítulo 6 sintetiza los cuatro estudios de caso y las conclusiones generales y se ofrecen algunas recomendaciones políticas y propuestas de reforma fiscal para eliminar los sesgos de género detectados e incrementar así la equidad y eficiencia de los sistemas económicos y sociales de los países. Finalmente, se reflexiona sobre el rol de la cooperación al desarrollo, con propuestas para el diálogo acerca del diseño de las políticas públicas.

## V. ALCANCE TEMÁTICO Y ELEMENTOS RELEVANTES DE LA INVESTIGACIÓN

Centrándonos en el ámbito poblacional de las personas y familias, el alcance temático abarcará:

- A) Impuestos sobre la renta personal y familiar derivada del trabajo (empleo, autoempleo y ayudas familiares), de la percepción de prestaciones o de cualquier tipo de transferencias a las familias (incluyendo pensiones), así como todo tipo de desgravaciones aplicables a esas personas por su actividad o por su situación personal y familiar. Excluiremos los im-

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, un sistema de impuestos sobre la renta personal regresivo no puede aspirar a obtener la legitimidad social necesaria para su generalización a la población en su conjunto.

puestos sobre las rentas del capital y las desgravaciones aplicables al ahorro y a la inversión (ejemplo: fondos de pensiones, vivienda).

- B) Cotizaciones sociales de las personas empleadas (incluyendo autoempleo y ayudas familiares) o receptoras de cualquier tipo de prestaciones o transferencias de renta que eventualmente estuviera sometida a cotizaciones.
- C) Prestaciones sociales y todo tipo de transferencias a las familias derivadas de sus circunstancias personales o familiares (incluyendo todo tipo de pensiones).
- D) Regulaciones laborales que influyan sobre la inserción de las mujeres en el empleo de calidad, tanto en el sentido de potenciar la igualdad como en el de lastrar la oferta laboral femenina, desincentivar la demanda de trabajo por parte de las empresas y/o incentivar la informalidad.

Con carácter general, se incluirán los elementos que puedan tener un impacto sobre el comportamiento de las personas respecto a la actividad económica (ocupación, empleo, autoempleo, subempleo, empleo a tiempo parcial, economía sumergida, producción familiar, trabajo doméstico y de cuidados) y sobre la vida personal y familiar.

Los sistemas de impuestos y prestaciones del tipo que se ha dado en llamar «ortodoxo» (siguiendo el modelo europeo) empezaron a intentar aplicarse en Latino-

américa y en España a partir de los años veinte y treinta, y en su versión moderna en la década de los años cincuenta; si bien en los países de América Latina dicha aplicación no se consiguió de forma efectiva (González, 2009). Según se ha explicado en el apartado anterior, es de suma importancia analizar los presupuestos implícitos en el diseño de estos sistemas tanto en los países en los que están implantados (España) como en los no están vigentes en toda su complejidad y extensión (Chile, Ecuador y Guatemala).

En los capítulos que siguen se analiza la realidad de cada país en cuanto a los sistemas de impuestos y prestaciones, así como las regulaciones laborales relevantes para la igualdad de género. En primer lugar analizaremos el deficiente grado de implantación de sistemas de protección social y de regulación de derechos laborales que persiste en algunos países. La extensión de la economía sumergida es especialmente relevante, pues son las mujeres las que, por un lado, se ven reducidas a esa situación y a su consiguiente insuficiencia de ingresos y falta de derechos; y por otro, las que suplen con su trabajo no remunerado la falta de recursos públicos para la protección social.

En segundo lugar, investigaremos los diferentes mecanismos por los que los sistemas de impuestos y prestaciones reflejan, y potencian, el mantenimiento de la dependencia económica de las mujeres. En particular analizaremos cómo la existencia de un cónyuge sin ingresos

(o con ingresos menores) origina una desgravación sobre la renta del cónyuge con mayores ingresos o da lugar a una prestación de la Seguridad Social. En algunos países persiste el tratamiento explícitamente discriminatorio por sexo, pero en otros puede no ser un sesgo de género explícito (puede ser también por esposo dependiente). Sin embargo, los efectos permanecen aunque se haya cambiado el lenguaje para hacerlo formalmente neutro. En la práctica es la oferta laboral de las mujeres casadas, altamente elástica, la que se ve afectada por estas desgravaciones y prestaciones; que se convierten así en desincentivos a la incorporación de las mujeres al empleo formal.

Las diferencias por sexo en los ingresos por pensiones, en sus vertientes contributiva y no contributiva, reflejan la diferente trayectoria laboral de mujeres y hombres. Pero también, por otro lado, la propia regulación de las pensiones puede contener elementos que potencien esas diferentes trayectorias. En particular la pensión de viudedad, reflejo de una concepción según la que las mujeres carecían en general de ingresos propios, puede potenciar la permanencia de las mujeres en esa situación o en la economía sumergida. Otros sesgos de género en los sistemas de pensiones pueden referirse a las dificultades de acceso por parte de ciertas categorías (feminizadas) de trabajadoras a la pensión contributiva de jubilación —como pueden ser las empleadas domésticas y las campesinas—, a la diferente considera-

ción de las circunstancias familiares, a la diferente edad reglamentaria de jubilación, o a la baja cobertura e importe de las pensiones no contributivas, cuyas beneficiarias son mayoritariamente mujeres.

Aunque las mujeres se han incorporado a todo tipo de profesiones y sectores, persiste la segregación del mercado de trabajo, y algunos colectivos mayoritariamente femeninos se ven sometidos a regulaciones que les excluyen en gran parte de los derechos laborales básicos y de la protección social. Generalmente no se producen discriminaciones explícitas en este terreno, pero algunas situaciones que afectan sobre todo a mujeres —y más cuando están al margen del sistema de familia tradicional—, resultan invisibles y quedan al margen de los criterios generales. En particular, analizaremos los regímenes laborales y de Seguridad Social con menores derechos que el resto de los trabajadores (ejemplo: empleadas domésticas). También los colectivos feminizados a los que no se aplican los principios generales de la imposición y de la protección social (ejemplo: familias monoparentales). Por último, existen sesgos de género en la protección del desempleo: el acceso y la duración de las prestaciones de desempleo no contributivas para distintas categorías sin cotizaciones previas (o habiendo agotado su derecho a prestación contributiva) es diferente.

Conforme se han ido incorporando las mujeres al empleo formal, se han ido

creando figuras que permiten la ausencia del puesto de trabajo para atender tareas de cuidado. Estas políticas, que se han dado en llamar «políticas de conciliación de la vida familiar y laboral», van desde el permiso de maternidad a las excedencias o reducciones de jornada. En general afectan casi exclusivamente a mujeres, bien porque están diseñadas como derecho femenino (permiso de maternidad) o porque, como demuestran las estadísticas, los hombres no hacen uso de ellas a menos que el derecho sea suyo intransferible y esté pagado a tasas cercanas al 100% del salario (Castro y Pazos, 2008). A las mujeres, que sí están educadas para poner el interés familiar por encima de su empleo, estas facilidades les ocasionan disminución de ingresos, pérdida de oportunidades e incluso alejamiento del mercado de trabajo; especialmente en ausencia de servicios públicos. Todo ello hace que las madres y las mujeres que cuidan a familiares paguen un alto precio por su menor dedicación al empleo.

Por otro lado, las «políticas de conciliación», dirigidas en principio a las mujeres madres y cuidadoras de sus familiares, «marcan» a todas las mujeres, independientemente de cuál sea su situación personal, como mano de obra diferente a los hombres a la hora de la contratación y la promoción. Mientras los hombres no se ausentan en la misma medida, por mucho que las mujeres estén igual o mejor formadas que ellos, e incluso aunque tengan la determinación y la posibilidad de no ausentarse, los em-

presarios siempre las verán como potenciales cuidadoras, ateniéndose a la impresión bien fundamentada de que son las mujeres (y no los hombres) quienes en la inmensa mayoría de los casos asumen esas tareas. Este es el fenómeno acuñado como *discriminación estadística* y descrito, entre otras autoras, por Thoursie (2008). Algunas de estas políticas originan costes salariales, como pueden ser los permisos o reducciones del tiempo de trabajo pagado a cargo de la empresa. Otras ocasionan costes extrasalariales, por ejemplo el derecho a la reducción temporal de las horas de trabajo o al cambio de horario, así como los permisos y las excedencias con reserva del puesto de trabajo.

Normalmente estas medidas «de conciliación» se acompañan de la protección de los puestos de trabajo, con prohibición del despido durante el tiempo en el que se disfrutan; y en algunos casos durante un periodo posterior. También se da en ocasiones la obligación de proveer determinadas instalaciones y/o servicios en el caso de la contratación de un determinado número de mujeres que, si se cumplen, generan gastos empresariales directos, y, por tanto, desincentivos a la contratación de mujeres. Además, en algunos casos perviven regulaciones supuestamente proteccionistas de las mujeres en general, como puede ser la prohibición generalizada del trabajo nocturno.

Otras políticas tratan, pretendidamente, de compensar la desigualdad o estable-

cer supuestas ventajas económicas para las mujeres en tanto que tales (a veces llamadas medidas de *acción positiva*). Tales son el reconocimiento de periodos extra cotizados por hijos a tanto alzado, o los programas específicos para la contratación de mujeres. Incluso existen propuestas de bajar los impuestos o las cotizaciones sociales a las mujeres en general (Alesina *et al.*, 2007). Finalmente, existen disposiciones llamadas de «discriminación positiva» que dictan que, a igualdad de condiciones entre dos candidatos, debe darse prioridad a la mujer frente al hombre en contrataciones o adjudicaciones públicas. Todas estas políticas parecen otorgar un trato de favor a las mujeres, pero en realidad 1) No tienen un efecto real porque siempre son de un importe ínfimo; 2) Enmascaran la relegación de las mujeres por parte de la corriente principal de las políticas públicas, que les escamotea la participación en los programas de protección realmente relevantes; 3) No garantizan su autonomía; 4) Aunque más sutilmente que otros mecanismos, crean incentivos al mantenimiento de vías separadas para hombres y mujeres que apuntalan el sistema patriarcal.

Por último, las Transferencias Monetarias Condicionadas, una fórmula que cobra cada vez más importancia dentro de los sistemas de protección social latinoamericanos, requieren un análisis específico. Estos programas no se diseñan, ni se aplican, con el objetivo de mejorar la situación de las mujeres; sin embargo, el hecho de que las mujeres (más

exactamente, las madres), sean las beneficiarias nominales de las ayudas, hace que dichos programas no tengan un impacto de género neutro. ¿En qué medida alteran el comportamiento de las madres receptoras y de sus familias? ¿Qué estímulos materiales sobre el reparto del trabajo doméstico y de cuidados introducen en las familias? ¿Qué mensajes simbólicos sobre la división sexual del trabajo trasmite el Estado mediante este tipo de políticas?

En los capítulos que siguen se intentará ofrecer una panorámica del estado de la cuestión en cuanto a todos estos temas que determinan las relaciones de género y la permanencia de la división del trabajo, con la intención de identificar los mecanismos por los que ello se produce y aportar elementos para su eliminación.

## BIBLIOGRAFÍA

AFSA, Dedric (1999): «L'allocation parentale d'éducation: entre politique familiale et politique de l'emploi», en *Données sociales. La société française*, París, INSEE.

ALESINA, Alberto F.; ICHINO, Andrea y KARABARBOUNIS, Loukas (2007): «Gender Based Taxation and the Division of Family Chores», Research Discussion Paper No. 2145 (diciembre), Harvard Institute of Economic. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1033020>.

AMORÓS, Celia (2009): *Vetas de ilustración: Reflexiones sobre feminismo e islam*, Madrid, Cátedra.

- BANCO MUNDIAL (2009): *World Development Indicators*, base de datos on-line.
- CASTRO GARCÍA, Carmen y PAZOS MORÁN, María (2008): «Permisos de maternidad, paternidad y parentales en Europa: algunos elementos para el análisis de la situación actual», en María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales. En: [http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/CCastro\\_MPazos.pdf](http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/CCastro_MPazos.pdf).
- CEPAL (2009): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*, Santiago de Chile, CEPAL.
- GONZÁLEZ, Darío (coord.) (2009): «Sistemas tributarios en América Latina: Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social», *Proyecto Eurosocial*. En: [http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090703\\_140736\\_SIST.TRIBU.AMERICA\\_LATINA.pdf](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090703_140736_SIST.TRIBU.AMERICA_LATINA.pdf).
- GUSTAFSSON, Siv S. (2005): «Impacto de género de los impuestos sobre la renta. Desincentivos al trabajo de las mujeres casadas producidos por la tributación conjunta», en María Pazos Morán (ed.), *Política fiscal y género*, Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en: <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/FiscalidadGenero.pdf>.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2005): *Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003*, España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- LEWIS, Jane (2006): «Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies: the interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality», *Journal of European Public Policy*, núm. 13 (3), pp. 420-437.
- NAVARRO, Vicens (2004): *El Estado del Bienestar en España*, Tecnos.
- NYBERG, Anita (2008): «Desarrollo del modelo de dos sustentadores/dos cuidadores en Suecia: el papel del sistema de educación infantil y de los permisos parentales», en María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales, 2008, disponible en: [http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Libro\\_Genero.pdf](http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Libro_Genero.pdf).
- OCDE (2008): «Economic survey of the Netherlands 2008: Increasing working hours: Helping reconcile work and family», disponible en: [http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en\\_2649\\_34569\\_39997701\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34569_39997701_1_1_1_1,00.html).
- PAZOS MORÁN, María (2005): «Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma», en María Pazos Morán (ed.), *Política fiscal y género*, Instituto de Estudios Fiscales. En: <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/FiscalidadGenero.pdf>.
- (2006): «Impuestos y prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?», en María Jesús Vara (ed.), *Estudios de Género y Economía*, Akal. Una versión en: <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/Econom%C3%ADa%20cr%C3%ADtica%2006%20def.pdf>.

—(2008): «Impacto de género de las políticas públicas», DOC núm. 23/09. Instituto de Estudios Fiscales. En: [http://www.ief.es/Publicaciones/Documentos/Doc\\_23\\_09.pdf](http://www.ief.es/Publicaciones/Documentos/Doc_23_09.pdf).

—(2009): «Desigualdad en el mercado de trabajo y en la economía: situación y políticas públicas», en Judith Astelarra (coord.), *Género y Empleo*, Documento de Trabajo núm. 32, Madrid, Fundación Carolina.

SAINSBURY, Diane (ed.) (1999): *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford University Press.

SOMMESTAD, Lena (1998): «Welfare State attitudes to the male breadwinning system: The Unites States and Sweden in comparative perspective», en Angeliqne Janssens (ed.), *The Rise and Decline of Male Breadwinner Family?*, Cambridge University Press.

THOURSIE, Anna (2008): «El modelo de familia de dos sustentadores con un permiso parental prolongado: lecciones de Suecia», en María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales. En: [http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Libro\\_Genero.pdf](http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Libro_Genero.pdf).

## 2. LA SITUACIÓN SOCIAL, EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL, PRESTACIONES E IMPUESTOS DE GUATEMALA

Vivian Guzmán y Maynor Cabrera\*

### I. PANORÁMICA GENERAL

Los patrones históricos de exclusión han marcado grandes brechas de desarrollo entre la población guatemalteca. Por ejemplo, la diversidad y riqueza cultural del país —22 etnias de origen maya, además de los grupos étnicos garífuna y xinca—, se contrasta con el desigual acceso a oportunidades de la población. Las dicotomías indígena-no indígena, urbano-rural y hombre-mujer, se manifiestan también en la realización efectiva de los derechos de la población: existen evidentes rezagos de desarrollo —y exclusión— de colectivos sociales. Las condiciones de vida y la situación de la mujer indígena y/o rural son, por lo tanto, máximos ejemplos de la exclusión y falta de oportunidades.

Guatemala ha ratificado en diversas ocasiones compromisos para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres y es compromiso del Estado —luego de la Firma de los Acuerdos de Paz (1996)— realizar pasos concretos para reducir las desigualdades y brechas, con referencia explícita al tema de género. Sin embargo, Guatemala cuenta con escasa capacidad pública para dar oportunidades para el desarrollo, lo que está influenciado porque es uno de los países con menor gasto social a nivel latinoamericano, y con una de las cargas tributarias más bajas de América Latina (10,2% del PIB en 2009). La debilidad de la acción pública y la exclusión existente

es uno de los grandes retos a superar para alcanzar la plena igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Los patrones y estereotipos culturales, altamente arraigados en esta sociedad machista y racista —reflejados en la aún escasa importancia que el Estado da a la superación de esas brechas, así como en las características de las legislaciones y políticas públicas—, son ciertamente otro obstáculo importante para construir una sociedad más justa.

#### 1.1. *Población, demografía y bienestar*

Guatemala es el país más poblado de Centroamérica (14,01 millones de habitantes para el año 2009, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística —INE—, cuenta con una alta proporción de su población de origen indígena (alrededor del 40%) y es uno de los que mantiene una mayor ruralidad a nivel latinoamericano (51,7% al año 2006). Las mujeres representan el 51,2% del total de la población.

El país, en 2009, sigue conformado altamente por jóvenes: de la población total el 41% tiene menos de 14 años de edad, el 51% está comprendido entre los 15 y los 59 años, y tan solo el 6,3% tiene 60 o más años. Esta estructura, con una mayor proporción de población en edad productiva, permanecerá así, según la Comisión Económica para América Lati-

---

\* Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

na y el Caribe (CEPAL), hasta el año 2050. Por lo anterior, será uno de los últimos países latinoamericanos en finalizar su bono demográfico.

Si bien la esperanza de vida ha aumentado a lo largo de los años (de acuerdo con proyecciones del INE, 70,2 años para el periodo 2005-2010) con una mayor esperanza para las mujeres que para los hombres (73,8 y 66,7 años respectivamente), las altas tasas de natalidad y unas moderadas tasas de mortalidad sitúan a Guatemala como el único país de la región, según la CEPAL, en una etapa de transición demográfica moderada.

Las mujeres guatemaltecas tenían en promedio 3,6 hijos en el año 2009, se-

gún datos de la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil – ENSMI 2009. Existen marcados contrastes entre distintos grupos de la sociedad: las mujeres indígenas y las rurales tienen por encima de cuatro hijos en promedio (4,5 y 4,2, respectivamente), mientras que en las áreas urbanas el promedio actual es de 2,9. Estas cifras dejan en evidencia la fuerte relación que existe entre el nivel educativo de la madre y su fecundidad: las mujeres sin educación tienen, en promedio, tres hijos más que aquellas que logran avanzar hasta al menos el nivel secundario. Este es un tema relevante para el caso guatemalteco, dado el aún escaso nivel educativo de gran parte de las mujeres del país.

CUADRO 1. *Tasa global de fecundidad para varios años según características de las mujeres (hijos por mujer)*

		1987	1995	1998/1999	2002	2008/2009
<b>Total</b>		<b>5,6</b>	<b>5,1</b>	<b>5,0</b>	<b>4,4</b>	<b>3,6</b>
Por área	Urbano	4,1	3,8	4,1	3,4	2,9
	Rural	6,5	6,2	5,8	5,2	4,2
Por pertenencia étnica	Indígena	6,8	6,8	6,2	6,1	4,5
	No indígena	5,0	4,3	4,6	3,7	3,1
Por nivel de educación	Sin educación	7,0	7,1	6,8	6,4	5,2
	Primaria	5,2	5,1	5,2	4,7	3,8
	Secundaria y más	2,7	2,6	2,9	2,1	2,3

Fuente: Encuestas de Salud Materno-Infantil

Por su parte, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del año 2006, los hogares nucleares son el grupo predominante (48,9%, con un promedio de 5,2 personas en el hogar), seguido de hogares monoparentales con

jefatura femenina (19,1%, con un promedio de 4,4 personas por hogar) y de los hogares biparentales extensos (17,3%, con alrededor de 7 miembros por hogar). Cabe señalar que la identificación de jefatura femenina del hogar

es un grupo significativo de hogares: al menos una quinta parte de los hogares estarían siendo liderados por mujeres solas. Sin embargo, fuera de este tipo de hogar la jefatura femenina es poco significativa.

Estas características demográficas tienen como telón de fondo un país con altos niveles de desigualdad y altas tasas de pobreza: el 51% de la población era pobre y el 15% eran pobres extremos, según las mediciones realizadas en el año 2006. Las diferencias de oportunidades y condiciones de vida entre la población son evidentes: mientras que el 74,8% de los indígenas es pobre, tan sólo el 36,1% de los no indígenas está en esta situación; y la pobreza en el área rural es de 70,5% en contraposición al 30% en el ámbito urbano. La pobreza es mayor entre los hogares monoparentales encabezados por mujeres que en los de jefatura masculina (33,8% y 31,7%, respectivamente).

Como se mencionó, la sociedad guatemalteca es una de las más desiguales de América Latina, en donde el 10% de la población más pobre cuenta con el 1% del ingreso total, mientras que el 10% más rico concentra cerca del 48% del ingreso. Resultado de ello, el coeficiente de Gini, según la CEPAL (2009), es el segundo más alto del continente.

La escasa y desigual oportunidad de construcción de capacidades es ciertamente causa y efecto de los altos niveles de pobreza y de las desigualdades. Según los resultados de la ENCOVI 2006, el promedio de escolaridad de la población entre los 15 y 24 de edad era de 6,1 años: 6,5 para los hombres, mientras que era el 5,7 para las mujeres. Esto contrasta con otros países, incluso los latinoamericanos, donde las mujeres han superado la escolaridad promedio de los hombres. Este no es el caso de Guatemala, ya que las mujeres se encuentran en una situación de desventaja en la educación; y la brecha de género se amplía significativamente entre la población rural e indígena. La joven mujer indígena, que sufre una doble marginación (mujer e indígena), cuenta en promedio con 4,1 años de formación (gráfico 1).

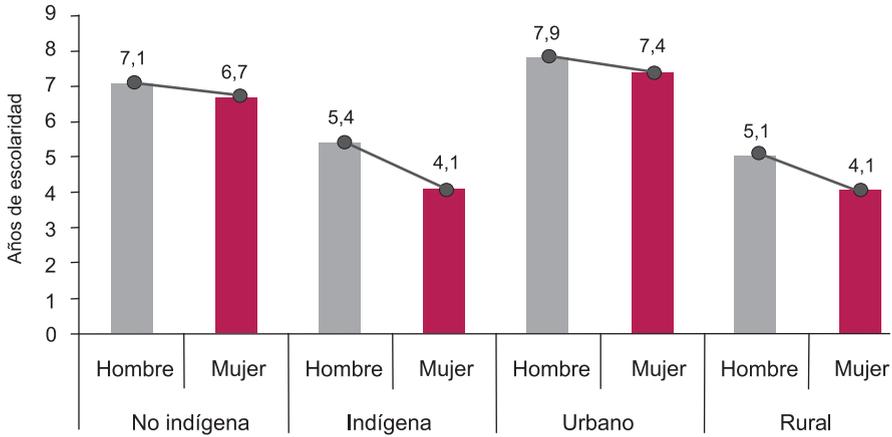
## *1.2. Mercado de trabajo, trabajo doméstico y de cuidados*

Según la ENCOVI 2006, poco menos de la mitad de las mujeres guatemaltecas de 15 años o más (47,8%) realizaba o buscaban realizar una actividad económica, mientras que la tasa de participación laboral de los hombres era casi del doble (88,8%)<sup>1</sup>. Las mujeres alcanzan su mayor participación en el mercado de

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que la incorporación de la población al mercado laboral se inicia, para el caso guatemalteco, tempranamente. De tal cuenta, las estadísticas oficiales presentan la información a partir de los 10 años de edad. Desde ese corte, la tasa de participación de las mujeres se sitúa en 42,2%, y la de los hombres en 77,7%; para el año 2006.

GRÁFICO 1. *Escolaridad promedio de la población de 15 a 24 años de edad, año 2006 (años de escolaridad)*



Fuente: ICEFI sobre la base de la ENCOVI 2006.

trabajo entre los 35 y 44 años de edad (57,2%), seguido del periodo entre los 25 y 34 años (54,1%), y con una menor incorporación al trabajo cuando superan los 44 años de edad (43,3%) y cuando tienen entre 15 y 24 años de edad (41,5%).

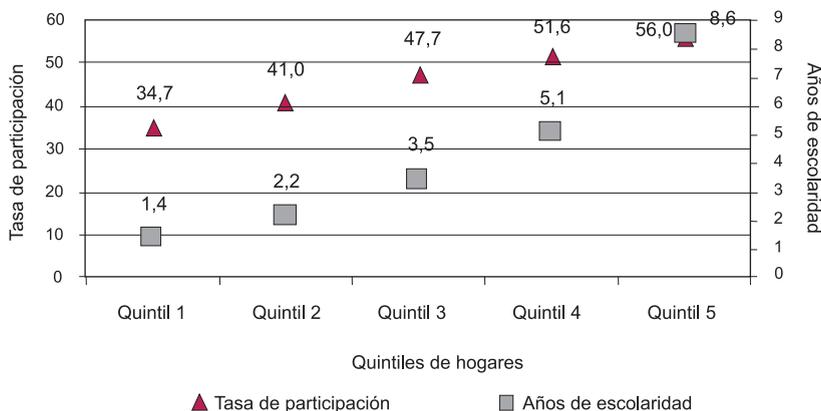
La desagregación de la información por sexo dentro de las categorías de área deja ver que no sólo existen disparidades entre hombres y mujeres, sino que también hay contrastes significativos entre las mujeres urbanas y rurales: mientras que el 54,6% de las mujeres del área urbana deciden incorporarse al

mercado laboral, 39,4% de las rurales lo hace<sup>2</sup>. Asimismo, ante una mejor condición socioeconómica y un mayor nivel educativo, el costo de oportunidad de no integrarse al mercado laboral se incrementa y, por lo tanto, la participación económica es mayor, como se observa en el gráfico 2.

Debido a los niveles de precariedad de las condiciones de vida y a la ausencia de políticas de protección social para el desempleo, se observa que las tasas de desempleo son bajas, por debajo del 1,9% a nivel nacional. Cabe destacar

<sup>2</sup> Si bien este porcentaje refleja el trabajo (remunerado o no) de las mujeres rurales —principalmente en actividades agropecuarias—, esta cifra no recoge aquellas tareas para el consumo exclusivo del hogar. La crianza de animales para el consumo del hogar, por ejemplo, es una tarea realizada principalmente por mujeres que no se evidencia en este porcentaje, mas sí en la información sobre el uso del tiempo y la división de las tareas del hogar entre hombres y mujeres.

**GRÁFICO 2. Participación económica y formación de las mujeres de 15 años y más, por quintil del hogar (porcentajes de participación y años de escolaridad)**



Fuente: ICEFI sobre la base de la ENCOVI 2006.

que, aunque bajas, las tasas de desempleo son mayores entre las mujeres que entre los hombres, principalmente para las más jóvenes (5,4% para aquellas entre 15 y 24 años de edad), las no indígenas (3,2%) y las urbanas (3%).

Estas bajas tasas de desempleo distan de una situación de pleno empleo, sino que corresponden a que gran parte de la población se desenvuelve en trabajos precarios e informales, lo cual afecta en mayor grado a la población femenina.

**CUADRO 2. Principales tasas de mercado laboral de la población de 15 años y más, año 2006 (porcentajes)**

	Tasa de participación económica			Tasa de ocupación			Tasa de desempleo		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
<b>Total .....</b>	<b>88,8</b>	<b>47,5</b>	<b>66,4</b>	<b>98,5</b>	<b>97,6</b>	<b>98,1</b>	<b>1,5</b>	<b>2,4</b>	<b>1,9</b>
Por grupos de edad									
De 15 a 24 años .....	80,1	41,5	59,4	97,3	94,6	96,3	2,7	5,4	3,7
De 25 a 34 años .....	97,6	54,1	73,3	98,4	98,4	98,4	1,6	1,6	1,6
De 35 a 44 años .....	98,7	57,2	75,7	99,3	98,4	98,9	0,7	1,6	1,1
De 45 años y más ..	87,1	43,3	63,8	99,2	99,4	99,2	0,8	0,6	0,8

Fuente: ICEFI sobre la base de ENCOVI 2006.

Según estimaciones para el año 2006, el 68,4% de la población ocupada de 15 años y más se desempeña en este sector. Este fenómeno —creciente a lo largo de los últimos años— está asociado a la incapacidad de las economías de generar suficientes puestos de trabajo de calidad (BID, 2008 y OIT, 2007), a la desregularización del mercado laboral, a la escasa formación de la fuerza laboral, así como a la necesidad de las personas de percibir algún tipo de ingreso —por precario que sea— ante la falta de políticas públicas de protección al desempleo y las precarias condiciones de vida. El sector informal ha sido, de alguna manera, un mecanismo de supervivencia ante el desempleo.

El sector informal absorbe a la gran mayoría de mujeres (el 73,5% de las mujeres trabajadoras de 15 y más años), se

da en mayor proporción entre las mujeres de 45 años y más (86,8%), casi 9 de cada diez mujeres rurales como indígenas se emplean en este ámbito económico, y el porcentaje de informalidad se reduce significativamente conforme se aumenta el nivel educativo. Para cada una de las características poblacionales (edades, área, pertenencia étnica y nivel educativo), las tasas de informalidad son significativamente mayores para las mujeres que para los hombres.

Además, la precariedad del trabajo al que logran acceder las mujeres también se manifiesta por el alto porcentaje de autoempleo (35% de las mujeres trabajadoras) y empleo familiar no remunerado (19,8%). Sólo una cuarta parte logra incorporarse como trabajadoras asalariadas dentro del sector privado (26,1%), con mayores probabilidades —pues no

CUADRO 3. *Segregación ocupacional por sexo. Hombres y mujeres en categorías ocupacionales y ramas de actividad económica (porcentajes y valores)*

	Distribución ocupación, según sexo			Distribución por sexo, según ocupación			Índice de feminización <sup>a</sup>
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
<b>Total</b> .....	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>61,4</b>	<b>38,6</b>	<b>100,0</b>	<b>63</b>
<i>Por categoría ocupacional</i>							
Empleado(a) del gobierno.....	4,9	6,6	5,5	54,3	45,7	100,0	84
Empleado(a) privado(a).....	38,9	26,1	34,0	70,3	29,7	100,0	42
Jornalero(a) o peón .....	13,3	1,9	8,9	91,7	8,3	100,0	9
Empleado(a) doméstico(a) .....	0,1	8,2	3,2	2,1	97,9	100,0	4.607
Cuenta propia .....	28,6	35,0	31,0	56,5	43,5	100,0	77
Patrón.....	4,8	2,3	3,8	76,7	23,3	100,0	30
Trabajador(a) familiar sin pago ..	9,5	19,8	13,5	43,1	56,9	100,0	132

<sup>a</sup> Número de mujeres por cada 100 hombres.

Fuente: ICEFI sobre la base de ENCOVI 2006.

**CUADRO 4. Realización y tiempo dedicado a actividades del hogar por sexo (porcentajes y horas promedio estimadas)**

	Mujeres que realizan esa actividad cotidianamente (%)			Tiempo promedio (horas)	Hombres que realizan esa actividad cotidianamente (%)	Tiempo promedio (horas)
	Activa	Inactiva	Total		Total	
Confección y reparación de ropa.....	7,3	10,7	9,1	1,6	0,5	s.r.
Crianza de animales .....	18,0	23,5	20,9	0,8	6,2	1,1
Limpieza del hogar y cuidado de personas..	74,9	84,3	79,9	3,3	20,1	1,6
Preparación de alimentos .....	77,2	85,6	81,6	2,6	6,4	1,2
Lavado y planchado de ropa.....	48,3	61,6	55,3	1,6	3,6	1,0
Acarreo de agua y/o leña para el hogar.....	9,1	12,6	10,9	1,2	16,5	1,6
Compras y/o diligencias del hogar.....	27,7	28,6	28,2	1,3	17,8	1,4

s.r.: sin representatividad estadística.

Fuente: ICEFI sobre la base de ENCOVI 2006.

es garantía— de trabajos con condiciones dignas, ingresos menos precarios y acceso a la Seguridad Social.

La distribución de la categoría ocupacional, así como el respectivo índice de feminización (véase cuadro 3), dejan en manifiesto la existencia de segregación ocupacional en detrimento de las mujeres. Prueba de ello es la relación de empleadas domésticas y trabajadoras familiares que se aprecia en la última columna del cuadro 3. Ambas categorías están desprotegidas por la Seguridad Social y están expuestas a abusos y explotaciones.

Adicionalmente, la información sobre la carga por sexo de los quehaceres y cuidados del hogar, véase cuadro 4, dejan claro el patrón de la división del trabajo

imperante en Guatemala: mientras que más del 70% de las mujeres dijo dedicarle habitualmente tiempo a la limpieza del hogar, el cuidado de personas y la elaboración de alimentos (sean o no activas en el mercado laboral), como máximo dos de cada diez hombres afirmo dedicarle tiempo a esas actividades. De hecho, la división sexual del trabajo fue identificada como la principal razón de la inactividad de las mujeres de 15 y más años: el 77% de las mujeres en esta condición dijo no haber trabajado por atender los quehaceres del hogar.

### **1.3. Igualdad y desigualdad de género**

El análisis de la sección anterior deja de manifiesto un modelo de sociedad pa-

triarcal, con importantes brechas de género. En efecto, Guatemala es una de las sociedades latinoamericanas más conservadoras y desiguales, en donde las mujeres —particularmente las indígenas y rurales— todavía enfrentan grandes desafíos para gozar de los mismos derechos y libertades que los hombres. Esta alta desigualdad queda de manifiesto tanto en el *Índice de igualdad de género*<sup>3</sup> del Foro Económico Mundial (año 2007), como en el *Índice de equidad de género*<sup>4</sup> de Social Watch (año 2008), donde el país es el último a nivel latinoamericano.

Según estimaciones del Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD, en promedio, las mujeres asalariadas contaban con un salario cercano al 85% del salario masculino. Para todos los casos (bajo distintas desagregaciones de la información), éstas contaban con salarios por debajo de los salarios de los hombres. Una mayor equiparación se da dentro de los empleados de oficina (98,1% del salario de los hombres) y, en general, el sector formal (en promedio el 93% del salario masculino). Por el contrario, dentro de las actividades agrícolas y las artesanales se observa la mayor brecha (50% y 61%, respectivamente); así como para los puestos directivos o de gerencia (66% del salario percibido por los hombres).

En la medida que se avanza hacia ingresos laborales mayores se reduce la participación femenina (véase gráfico 3). Mientras que en el grupo de trabajadores con menores ingresos más de la mitad son mujeres (52,7%), en el último grupo —aquellas y aquellos trabajadores con ingresos laborales más altos—, tan sólo dos de cada diez (24%) son mujeres.

El acceso por parte de mujeres a puestos gerenciales, de decisión y de relevancia política es inequitativo, con escasos espacios y revela el grado de atraso hacia sociedades más igualitarias. De las recientes postulaciones a cargos de elecciones generales, el 27% de las postulaciones al Congreso de la República eran mujeres, y sólo una de las trece candidaturas a presidencia y vicepresidencia en las últimas elecciones. Asimismo, aunque ciertamente con avances a lo largo del tiempo, de cada diez puestos administrativos y ejecutivos sólo tres logran ser obtenidos por mujeres (INDH, 2009).

Finalmente, los datos correspondientes a violencia intrafamiliar y violencia contra la mujer muestran el fenómeno más negativo e inaceptable de la desigualdad de género. La Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil – ENSMI 2002 revelaba que un importante porcentaje de

---

<sup>3</sup> Índice compuesto que mide la magnitud de la disparidad entre géneros en cuatro áreas críticas: la participación y las oportunidades en la economía, los logros en la educación, la participación política, y la salud y sobrevivencia.

<sup>4</sup> Índice sintético que clasifica a 154 países según la equidad de género mediante la valoración de tres dimensiones: la actividad económica, el empoderamiento y la educación.

GRÁFICO 3. *Participación por deciles de ingreso laboral, año 2006 (porcentajes)*



Fuente: ICEFI sobre la base de ENCOVI 2006.

mujeres debía pedir permiso para realizar actividades tales como salir sola de casa (79%), planificación familiar (51,9%), gasto y uso del dinero (62%); así como para otras actividades como trabajar fuera del hogar, seguir estudiando, entre otras (66%). Por otro lado, según las denuncias realizadas al Ministerio público, el 80% de las víctimas directas fueron mujeres, y el 67% de las indirectas. Todo ello redundaba en el terrible primer lugar en femicidio<sup>5</sup> a nivel latinoamericano: entre 2004 y 2009 se contabilizaron 3.640 guatemaltecas asesinadas<sup>6</sup> (según los datos de INACIF y PNC).

## II. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN LABORAL, PRESTACIONES, PENSIONES Y TRIBUTARIO: SU EFECTO EN LA IGUALDAD DE GÉNERO

### II.1. *Protección laboral*

El análisis de la legislación y principales políticas laborales del país ponen en evidencia tratos diferenciados entre hombres y mujeres —explícitos e implícitos— que potencian la desigualdad de género. Según Jiménez y Fernández (2003), las estructuras laborales de Cen-

<sup>5</sup> Guatemala fue escogido como país de lanzamiento, en noviembre de 2009, para la Campaña de Naciones Unidas «Ya no más violencia contra las mujeres» por ocupar el primer lugar a nivel latinoamericano de muertes violentas de mujeres.

<sup>6</sup> Columna de opinión de Marielos Monzón (*El Periódico*, 10 de marzo de 2010), con información del Informe sobre Justicia, Seguridad y Derechos Humanos del Centro de Estudios de Guatemala (CEG).

troamérica se basan en un modelo definido por la experiencia e intereses de los hombres, por lo que las mujeres deben adecuarse y hacer esfuerzos para conseguir un empleo y desarrollarse en éste.

La legislación laboral de Guatemala está fuertemente arraigada en ese modelo *hombre sustentador/mujer cuidadora*. El Código de Trabajo —principal ley en esta materia—, que data de 1961, está pensado y redactado desde esa óptica, con una serie de criterios directos e indirectos que refuerzan los roles tradicionales de hombres y mujeres. La presente sección analiza los principales puntos al respecto, así como su efecto en la desigualdad de género.

a) *La mujer como encargada del cuidado de los hijos*

El Código de Trabajo contiene un capítulo específico (*Capítulo segundo. Trabajo de mujeres y menores de edad*) para el tema del empleo femenino, el cual inicia con la siguiente aclaración: «El trabajo de las mujeres y menores de edad debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual y moral» (artículo 147). La legislación guatemalteca otorga beneficios explícitos a la mujer trabajadora —más no a los trabajadores hombres— para el cuidado de los hijos. Estas medidas —así como otros indicios de redacción— mantienen y promueven la tradicional definición de roles femeninos y masculinos.

La normativa laboral guatemalteca refuerza el rol tradicional que la sociedad patriarcal da a la mujer; además de que crea distorsiones a la competencia que hombres y mujeres tienen para acceder a puestos de trabajo. Esos potenciales desincentivos generados para la contratación de fuerza laboral femenina, pueden ser parte de las causas de los peores resultados en los principales indicadores del mercado laboral de las mujeres, con respecto a los hombres. Cabe recordar que la tasa de desempleo es mayor entre las mujeres (2,4%) que entre los hombres (1,5%), el porcentaje de mujeres en autoempleo (35%) supera al de los hombres (28,6%), y una proporción significativamente mayor de mujeres (73,5%) que de hombres (65,1%) trabaja dentro del sector informal. A continuación se exponen las principales diferencias y sus potenciales implicaciones, en términos generales:

*Permisos por maternidad/paternidad.* Como puede verse en el cuadro 5, número 4, la madre trabajadora gozará de un descanso retribuido con el 100% de su salario, cubierto por el IGSS o por el empleador en su defecto. La diferencia del tiempo que los empleadores deben otorgar a las mujeres, en contraposición a la que gozan los hombres, delinea una importante desigualdad (para mujeres como para hombres). Este tipo de tratamiento (84 días para las mujeres y 2 días para los hombres) puede disminuir las oportunidades laborales de las mujeres, al aumentar los costos de su contratación en relación a la de los hombres.

CUADRO 5. Principales disposiciones en materia laboral que afectan la igualdad de género

Disposiciones explícitas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El trabajo de las mujeres y menores de edad debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual y moral (artículo 147).</li> <li>2. Se prohíbe a los patrones despedir a las trabajadoras que estuvieren en estado de embarazo o período de lactancia. La trabajadora, en caso de despido, puede concurrir a los tribunales a ejercitar su derecho de reinstalación en el trabajo que venía desempeñando. Asimismo, tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de devenir durante el tiempo que estuvo sin laborar (artículo 151, literal c).</li> <li>3. Los empleadores no podrán exigir a las mujeres embarazadas que ejecuten trabajos que requieren esfuerzo físico considerable, durante los 3 meses anteriores al alumbramiento (artículo 151, literal c).</li> <li>4. La madre trabajadora gozará de un descanso retribuido con el 100% de su salario durante los 30 días que precedan al parto y los 54 días siguientes; los días que no pueda disfrutar antes del parto, se le acumularán para ser disfrutados en la etapa postparto, de tal manera que la madre trabajadora goce de 84 días efectivos de descanso durante ese período (artículo 152). En contraposición, los trabajadores hombres gozan de 2 días de licencia con goce de sueldo por nacimiento de hijos (artículo 61. ñ. 3. ).</li> <li>5. En caso de adopción, la trabajadora tendrá derecho a la licencia postparto (54 días) para que ambos gocen de un período de adaptación (artículo 152, literal f).</li> <li>6. Durante el período de lactancia, toda trabajadora puede disponer en el lugar donde trabaja de media hora 2 veces al día durante sus labores con el objeto de alimentar a su hijo. La trabajadora en época de lactancia podrá acumular las 2 medias horas a que tiene derecho y entrar una hora después del inicio de la jornada o salir una hora antes de que ésta finalice. Dicha hora será remunerada, el incumplimiento dará lugar a la sanción correspondiente para el empleador y tendrá vigor a partir del día en que la madre retorne a sus labores y hasta 10 meses después (artículo 153).</li> <li>7. Todo patrono que tenga a su servicio más de treinta trabajadoras queda obligado a acondicionar un local a propósito para que las madres alimenten sin peligro a sus hijos menores de tres años y para que puedan dejarlos allí durante las horas de trabajo, bajo el cuidado de una persona idónea designada y pagada por aquél (artículo 155).</li> <li>8. Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia (art. 103 del Código de Trabajo).</li> </ol>
Disposiciones implícitas	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. El trabajo doméstico no está sujeto a horario ni a las limitaciones de la jornada de trabajo y tampoco le son aplicables los artículos 126 (relativo al cómputo de días de la semana laboral) y 127 (días de asueto con goce de salario). Sin embargo, tienen derecho a disfrutar de un descanso absoluto mínimo y obligatorio de 10 horas diarias, de las cuales por lo menos 8 han de ser nocturnas y continuas, y dos deben destinarse a las comidas.</li> <li>10. Toda enfermedad del trabajador doméstico que no sea leve y que lo incapacite para su labores durante más de una semana, da derecho al patrono, a terminar el contrato, una vez transcurrido dicho término sin otra obligación que la de pagarle un mes de salario por cada año de trabajo continuo, o fracción de tiempo no menor de tres meses. Esta indemnización no puede exceder del importe correspondiente a cuatro meses de salario.</li> <li>11. La aplicación de un salario mínimo para las actividades de Maquila y Vestuario, por debajo del salario mínimo del resto de actividades.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia basada en el Código de Trabajo.

Asimismo, limita la participación de los hombres en la atención de un nuevo miembro familiar, replicando, desde un inicio, el patrón de desigual carga en la crianza y cuidado de los hijos<sup>7</sup>.

*Permisos por adopción.* La mujer trabajador tendrá derecho a una licencia para que ella y su hijo gocen de un periodo de adaptación (véase cuadro 5, número 5). En contraste, no hay especificación para dar el derecho a los trabajadores de un tiempo para la adaptación, ante la adopción de un hijo. Como ante el nacimiento de un hijo, la desigualdad en el tiempo destinado entre hombres y mujeres es un evidente indicador de que la legislación laboral refuerza la concepción tradicional donde las mujeres son las principales (o prácticamente únicas) destinadas al cuidado de los nuevos miembros del hogar.

*El cuidado de los hijos.* Como se observa en el cuadro 5, número 7, todo patrono que tenga a su servicio más de 30 trabajadoras debe acondicionar un local para que las madres puedan alimentar a sus hijos y dejarlos allí durante las horas de trabajo. Esta medida no se aplica para el caso de la contratación de más de cierto número de hombres. Si bien el espíritu de esta norma laboral pudo orientarse a facilitar la incorporación de

las mujeres al mercado de trabajo, su efecto puede ser ciertamente negativo para las trabajadoras: obligar al empleador a la apertura de centros de cuidado infantil sólo ante la contratación de más de cierto número de trabajadoras genera un desincentivo a la demanda de trabajo femenino por elevar su costo relativo. No obstante, según apreciación de personal del Ministerio de Trabajo y Previsión Social<sup>8</sup>, el número de instituciones que ponen en práctica dicho artículo —tanto dentro del sector público como dentro del privado— es mínimo.

Si bien este artículo parece no tener mayor aplicación es importante eliminar este tipo de tratamiento diferenciado entre hombres y mujeres (pues refuerzan que el cuidado de los hijos es responsabilidad de las mujeres y envían el mensaje de que la contratación de éstas es desventajosa); mas no así, el incentivo a que empresas —en apoyo de las responsabilidades familiares de las y los trabajadores— brinden espacios para la atención y cuidado de los hijos. Cabe recordar que, en esta línea, Guatemala ha ratificado el Convenio 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. Este acuerdo internacional buscaba que los Estados impulsaran la apertura de centros de cuidado infantil (públicos y privados); la promoción

---

<sup>7</sup> Sin embargo, cabe denotar que —a diferencia de las licencias por nacimiento de hijo concedidas en países europeos (16 semanas de permiso por nacimiento de hijo, según Pazos, 2006)— los tiempos otorgados para el caso guatemalteco están más apegados a la situación y recuperación física de la mujer (30 días antes del parto, y 54 días después).

<sup>8</sup> Entrevista con personal de la Unidad de la mujer trabajadora y de la Inspección general de trabajo, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

de campañas que promuevan el principio de igualdad de oportunidades entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, así como la cultura del cuidado de los hijos también por parte de los hombres (Jiménez y Fernández, 2003).

La descarga de esta tarea por parte de las mujeres no será sino hasta que los padres asuman su responsabilidad y vocación del cuidado de los hijos en términos igualitarios; así como hasta que exista una red importante de centros de cuidado infantil a nivel nacional. No obstante, la información estadística revela que los niños menores de seis años son cuidados eminentemente por sus madres, y muy pocos por sus padres o

por centros de cuidado infantil (véase cuadro 6). Con respecto a esto último, el Informe presidencial del año 2009 indica que se atendieron a 16.700 niños y niñas menores de 7 años<sup>9</sup>, a nivel nacional<sup>10</sup>.

*Embarazos y lactancia.* La legislación laboral promueve la inamovilidad de las mujeres embarazadas y aquellas en periodo de lactancia (véase cuadro 5, número 2). Este tipo de disposiciones legales buscan evitar los despidos injustificados a raíz de un embarazo. Cabe señalar que no obstante la protección anterior, las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia no tienen un estricto privilegio, pues pueden ser despedidas por una causa debidamente justificada.

**CUADRO 6. Persona al cuidado de los niños menores de seis años, año 2006 (porcentajes de niños según cuidador)**

	<b>Total país</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
	100,0	100,0	100,0
Con la madre en casa.....	81,8	72,7	88,5
Otro miembro del hogar distinto a madre o padre ....	7,9	11,4	5,3
Con los padres en casa .....	3,3	4,0	2,8
Familiar no miembro del hogar .....	2,4	4,5	0,9
Con la madre en el trabajo .....	1,7	2,1	1,4
Empleada o niñera .....	1,0	2,1	0,2
Con el padre en casa o trabajo.....	0,8	1,5	0,4
Guardería, casa del niño, hogar comunitario .....	0,7	1,4	0,3
Otros.....	0,4	0,3	0,2

*Fuente:* Cálculos de ICEFI sobre la base de la ENCOVI 2006.

<sup>9</sup> Para el año 2009, el INE proyectaba una población cercana a los 2,9 millones de niños y niñas entre los 0 y 6 años.

<sup>10</sup> Por medio de los Centros de Atención Integral (36 establecimientos), Hogares Comunitarios (342) y Centros de Desarrollo Infantil (528).

Además, también existe una provisión legal que garantiza un tiempo para que la madre trabajadora alimente a su hijo recién nacido (véase cuadro 5, número 6). Ciertamente, este derecho representa algún grado de incremento del costo laboral por mujer en lactancia, pues la hora no laborada será remunerada, y esto puede extenderse a lo largo de los diez primeros meses luego de la reinserción laboral.

#### *b) Salarios mínimos*

Una de las principales políticas laborales en Guatemala ha sido la implementación de un salario mínimo. De acuerdo con el Código de Trabajo éste debe revisarse y ajustarse periódicamente mediante lo acordado por la Comisión Nacional del Salario (adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social)<sup>11</sup> y las Comisiones Paritarias de Salarios Mínimos. Si bien este mecanismo de ajuste permite —en algún grado—, garantizar el nivel de los ingresos reales de las y los trabajadores, aún un importante porcentaje de asalariados obtiene salario por debajo del mínimo establecido (46,6% para el año 2006, según estimaciones del ICEFI).

En la actualidad se diferencian tres grandes categorías: salario mínimo agrícola,

no agrícola y trabajadores de maquila. Para el año 2009, los salarios mínimos fijados se situaron en: 52 quetzales (4,31€ diarios) para los sectores agrícola y no agrícola, y 47,75 quetzales (3,96€) para la industria de maquila. Cabe recordar que este último sector se ha caracterizado por ser un importante demandante de mano de obra femenina, aunque según la Comisión de Vestuario y Textiles (Vestex), seis de cada diez personas empleadas era una mujer (de 49.352 a junio de 2009); otras fuentes indicarían que hasta 8 de cada 10 trabajos en este sector es realizado por éstas<sup>12</sup>.

Un salario mínimo por debajo (91,8%) al de las otras actividades, para los trabajadores de maquila tiene un efecto negativo en la igualdad de género, pues es un sector claramente identificado como empleador intensivo de mano de obra femenina (véase OIT, 2001). A ello hay que sumar las numerosas denuncias sobre el incumplimiento de los derechos laborales dentro de esas instituciones, así como las acusaciones de explotaciones, acosos y condiciones de trabajo precarias, a las que las trabajadoras de este sector están expuestas<sup>13</sup>.

Además, la redacción del artículo primero respecto a la fijación del salario mínimo, es un reflejo de que la legislación laboral fue concebida bajo un modelo

---

<sup>11</sup> Organismo técnico y consultivo de las comisiones paritarias, encargadas de asesorar a dicho Ministerio en la política general del salario.

<sup>12</sup> [http://www.elpais.com/articulo/internacional/mujeres/victimas/laborales/Guatemala/elpepuint/20091024/elpepuint\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/mujeres/victimas/laborales/Guatemala/elpepuint/20091024/elpepuint_2/Tes).

<sup>13</sup> Fundación para la Democracia y la Paz (2007).

donde el hombre es el sustentador y jefe del hogar: «Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia» (art.103 del Código de Trabajo).

*c) La desprotección del trabajo doméstico*

Según se mostró en el cuadro 3, el empleo doméstico es predominantemente femenino. Ciertamente, el empleo asalariado encargado de cocinar, asear y cuidar niños, entre otras cosas, para los hogares guatemaltecos es llevado a cabo —casi estrictamente— por mujeres; en reflejo de la tradicional división del trabajo. El empleo doméstico remunerado ha jugado un papel importante en la incorporación de las mujeres guatemaltecas al mercado laboral.

No obstante, la legislación no les brinda el mismo grado de protección ni de derechos laborales a las trabajadoras domésticas, y no fue sino hasta el año 2009<sup>14</sup> que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) estableció el Programa Especial de Protección para la Empleada de Casa Particular (PRECAPI). Si bien es un importante avance en la aplicación de derechos a este segmento, históricamente excluido y explotado,

es una iniciativa con limitados beneficios: las prestaciones en salud sólo cubren por accidente, maternidad, control y atención al niño sano; y no hay aseguramiento ante invalidez y vejez.

Además, aunque la Ley tiene disposiciones especiales respecto a su horario (véase cuadro 5, número 9), las trabajadoras domésticas deben cumplir con extensas jornadas de trabajo: por lo general viven y duermen en las casas donde trabajan, el horario de trabajo responde muchas veces al antojo del empleador. Por otro lado, como puede verse en el cuadro 5, número 10, ante toda enfermedad del trabajador doméstico que no sea leve y que lo incapacite para su labores durante más de una semana, da derecho al patrono a despedirle, sujeto a una indemnización correspondiente.

La desprotección legalizada a la que las empleadas domésticas se enfrentan, los menores derechos laborales con respecto a otros segmentos no feminizados, así como los malos tratos y explotaciones a los que se enfrentan; son muestra de discriminación de género implícita.

**II.2. *Programas públicos de transferencias o subsidios directos***

Guatemala es uno de los países de América Latina con menor recaudación

<sup>14</sup> En sus inicios está a disposición solamente para el departamento de Guatemala (ciudad Capital) y pretende extenderse durante el año 2010 a otros departamentos del país.

tributaria (10,2% del PIB para el año 2009)<sup>15</sup> y por ende, con menor capacidad para hacer frente a las demandas sociales y la protección social de sus habitantes. En efecto, el gasto social (8,1% del PIB para el año 2009<sup>16</sup>) es bastante bajo y ha determinado la casi inexistencia de programas de transferencias económicas o subsidios directos<sup>17</sup>. Sin embargo, durante los últimos años, se han puesto en vigencia dos programas de otorgamientos monetarios de importancia en el marco del presente estudio: el Programa de transferencias condicionadas *Mi Familia Progres*a (a partir del año 2008), y el *Programa del Aporte Económico al Adulto Mayor* (a partir del año 2006). A continuación se presentan, además de una reseña de sus principales características, los puntos relevantes para la igualdad de género.

#### a. Programa de transferencias condicionadas *Mi Familia Progres*a

Los Programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) buscan ge-

nerar un incentivo para que los hogares más pobres hagan uso de la oferta pública de servicios (educación, salud, etc.), de manera que puedan mejorar el desarrollo de capacidades para romper de manera intergeneracional el círculo de la pobreza (CEPAL, 2007).

En el año 2008 se crea un programa con las características mencionadas, denominado *Mi Familia Progres*a y coordinado por el Consejo de Cohesión Social, con el objetivo de apoyar a familias pobres de los municipios priorizados de acuerdo a sus condiciones sociales, a cambio del cumplimiento de responsabilidades. Según las cifras disponibles, en diciembre de 2009, beneficiaba ya a 477.746 familias (1.424.017 de niños y niñas)<sup>18</sup> en 177 municipios.

El objetivo general del programa es mejorar las condiciones de vida de las familias pobres con niños entre 0 y 15 años a través de un apoyo económico para que éstas puedan invertir en educación, salud y nutrición. Esto es relevante para el país, donde la pobreza y

---

<sup>15</sup> Los ingresos tributarios han representado, en promedio durante los años 1990-2006, cerca del 90% de los ingresos del Gobierno central.

<sup>16</sup> Corresponde a los renglones de Servicios Sociales: Educación, Desarrollo urbano y rural, Salud y asistencia social, Trabajo y previsión social, Cultura y deportes, Agua y saneamiento, Otras actividades de servicios sociales, Medio ambiente, Vivienda, Ciencia y tecnología.

<sup>17</sup> Otros programas de transferencias monetarias que no se abordarán en el presente estudio —por su escasa cobertura, dispersión o por la poca relevancia con el estudio— son: *Programa Nacional de Resarcimiento* (que incluye un conjunto de políticas, proyectos y acciones que se realizan con el propósito de reparar, resarcir, restituir, indemnizar, asistir, rehabilitar y dignificar a las víctimas del enfrentamiento armado guatemalteco), *Programa de Subsidios Familiares* (beneficio máximo de dos años, para apoyar el ejercicio efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, en situación de desastres naturales o en condiciones de discapacidad o enfermedad grave).

<sup>18</sup> 478.170 niños y niñas de 0 a 5 años, y 945.847 niños y niñas de 6 a 15 años de edad.

**CUADRO 7. Principales características del programa Mi Familia Progres**

Objetivo general	Contribuir a generar capital humano en familias de extrema pobreza con niños menores de hasta 15 años y madres gestantes, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición.
Objetivos específicos	Contribuir a aliviar la pobreza monetaria en el corto plazo de poblaciones excluidas. Promover el incremento de los niveles de asistencia y permanencia escolar del nivel primario en niños de 6 a 15 años. Coadyuvar en la mejora del estado de salud y nutrición de las familias con niños menores de 15 años y mujeres gestantes. Mejorar el estado de salud y nutrición de las familias pobres, con niños entre 0 y 6 años de edad y/o mujeres gestantes.
Corresponsabilidades	<u>Educación.</u> Asistencia de los niños en edad escolar y no más de tres faltas injustificadas en el mes. Se descuenta el 100% del monto del bono mensual por incumplimiento de por lo menos un niño de la familia (más del 20% de inasistencia injustificada). <u>Salud y Nutrición.</u> Asistir a las citas médicas programadas y a las capacitaciones en temas de salud que les convoquen las Educadoras Comunitarias del Ministerio de Salud. Se descuenta el 100% del monto del bono mensual por incumplimiento de las citas o capacitaciones.
Receptor del beneficio	Las transferencias se hacen en dinero en efectivo a <i>la mujer o madre encargada del hogar</i> , cada dos meses, en un acto público.
Montos e información de las transferencias	<u>Bono de educación</u> de 150 Q. (12,44€) por hogar. Se entrega a las familias que tengan niños entre 6 y 15 años. <u>Bono de salud</u> de 150 Q. (12,44 €) por hogar. Se entrega a familias con niños entre 0 y 15 años, y/o con madres gestantes o en estado de lactancia. El bono se contabiliza mensualmente, pero los eventos de pago se realizan cada dos meses. Los bonos no son excluyentes entre sí.

Fuente: Consejo de Cohesión Social (2009).

marginación se refleja también en altos índices de desnutrición crónica (43% de los niños y niñas menores de 5 años) y mortalidad infantil (34%), según datos de la ENSMI 2008-2009.

El programa pretende también reducir la deserción escolar, la cual está motivada, entre otros factores, por la necesidad de

utilizar a los hijos en la producción de bienes y servicios para el hogar. Aunque la matriculación inicial de educación primaria era del 95% para el año 2008, de los alumnos que iniciaron primaria en el año 2003, tan sólo el 45,3% la finalizaron.

Existen, sin embargo, efectos negativos desde la perspectiva de la búsqueda de

la igualdad de género. Cabe señalar que dado el escaso tiempo de aplicación de este tipo de herramienta de la política social, no existen estudios profundos en Guatemala sobre sus efectos sociales. Por lo anterior, a continuación se presentan los principales efectos que señalan estudios basados en experiencias de otros países (Villatoro, 2007 y Martínez y Voorend, 2008) y valoraciones desde la perspectiva nacional:

*Refuerzo del patrón «mujer cuidadora del hogar».* Al hacer la transferencia a la madre o mujer encargada del hogar—sin mención alguna al padre— se identifica a ésta como la principal y única encargada de velar por la crianza de los hijos. Los hombres no son actores, ni se les involucra como responsables—en términos equitativos— de la educación, salud y nutrición de los hijos. El programa *Mi Familia Progresá* reposa claramente en los roles hombre proveedor económico y mujer responsable del cuidado del hogar, pues son las madres las responsables de la aplicación de las responsabilidades, y las receptoras de la transferencia.

*Aumento de la carga laboral dentro del hogar.* El cumplimiento de las responsabilidades y el cobro de las transferencias recaen principalmente sobre la madre—y no sobre el padre o ambos—.

Por lo tanto, se recargan las tareas orientadas al cuidado de los hijos. Asimismo, son ellas quienes cada dos meses deben realizar el proceso para el otorgamiento de la transferencia durante un acto público en su comunidad. Esto significa tiempo de traslado desde el hogar (muchas veces lejano<sup>19</sup>) y un período de espera<sup>20</sup>. Todo esto significa menor disponibilidad de tiempo para trabajo remunerado, y mayores cargas vinculadas al cuidado de los hijos y el hogar.

*Violencia intrafamiliar.* La experiencia latinoamericana señala la posibilidad de violencia al interior del grupo familiar como resultado de la entrega de los apoyos a las mujeres. Para el caso guatemalteco, aunque no se sabe la magnitud de este hecho, se han reportado algunos casos en los que la transferencia es tomada por el marido para ser usada en consumo de alcohol (IDIES/URL, Banco Mundial, 2009). Esto no sólo es una privación de la libertad de la mujer al tener que cederle al esposo la transferencia concedida a ella, sino además conlleva violencia intrafamiliar en sus distintas dimensiones. No obstante, según la misma investigación, estos serían sólo casos aislados, pues la gran mayoría (9 de cada 10) de las madres beneficiarias indicó que la transferencia era administrada por ellas mismas.

---

<sup>19</sup> El lugar de pago está generalmente ubicado en la cabecera municipal, lo que implica un traslado.

<sup>20</sup> Según IDIES/Banco Mundial (2009), el tiempo de demora para el pago fue hasta de un día; y este se realiza exclusivamente, y sin excepciones, a la persona que aparece como titular, usualmente la madre de los hijos. Igualmente concluye Acción Ciudadana y Transparency Internacional (2009) que en ocasiones la espera es prolongada y en condiciones poco adecuadas.

*Desincentivo laboral.* Esto podría ocurrir tanto por el menor tiempo disponible para ello, como por la posibilidad de disponer de un ingreso. Para el caso de las mujeres pobres extremas, la tasa de participación económica es apenas del 33%, mientras que la de los hombres pobres extremos es de 94,3% (ENCOVI 2006). Sin embargo, cabe recordar que el casi nulo nivel educativo (menos de dos años de estudio, en promedio) de las mujeres del 20% más pobres, podría ser el principal desincentivo a su incorporación al mercado laboral.

Si bien son importantes y evidentes los efectos negativos que estos programas tienen desde la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres, así como el desincentivo a la participación laboral que generan, ante el rezago educativo y nutricional de Guatemala no está demás señalar que dos de los principales efectos de estos programas tienen un impacto directo en la igualdad: aumento de la escolaridad de niñas (con un efecto positivo intergeneracional<sup>21</sup>) y aumento del control de la natalidad de las mujeres beneficiarias. Mejoras en la escolaridad de ni-

ñas y mayor interés de las madres en la salud reproductiva<sup>22</sup> han sido registradas en estudios sobre *Mi Familia Progresa*.

b. Programa del Aporte Económico al Adulto Mayor (*pensiones no contributivas*)

El *Programa del Aporte Económico al Adulto Mayor*, a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, nace en el año 2006. El objetivo de éste es garantizar una pensión mínima no contributiva a la población de 65 años de edad y más, en situación de pobreza extrema, que no cotizó para ningún programa de pensión de vejez y que no cuenta con ingresos. Para subsistir mínimamente durante esta etapa de la vida, se les otorga, luego de haber calificado según su situación socioeconómica, una pensión mensual (véase cuadro 8).

Según las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, al año 2009 se benefició a 89.873 personas, de las cuales la 51,8% (46.573) fueron mujeres. Tanto el diseño del programa como la

<sup>21</sup> El programa debiera tener un efecto positivo en la mayor escolaridad de las niñas, y por ende, en la igualdad de género. Vale recordar que, en Guatemala aún persisten importantes brechas en el acceso a educación para las mujeres, y los niveles de educación alcanzados por las mujeres pobres, indígenas y rurales son muy escasos; y bastante por debajo del promedio nacional (menos de la primaria completa).

<sup>22</sup> Al respecto, un informe del Gobierno de Guatemala (2009), revela que aunque la planificación familiar no es parte de las condicionalidades, el 74% de las mujeres beneficiadas reportaron haber recibido información sobre este tema, y haber discutido opciones de planificación con el personal del centro de salud. Además de la orientación dada por el personal de atención médica, la planificación familiar es uno de los temas abordados en las capacitaciones. La potencial reducción de la fecundidad podría ser un importante avance, dadas las altas tasas observadas en Guatemala, principalmente entre la población pobre, rural e indígena.

CUADRO 8. Principales características del Programa del Aporte Económico al Adulto Mayor

Objetivo general	Dar un aporte económico a las personas de sesenta y cinco años de edad y más, en situación de pobreza extrema, con la finalidad de que el Estado garantice a este sector de la población la atención de sus necesidades básicas mínimas.
Población beneficiada	Todas aquellas personas que sean guatemaltecas de origen y que, luego de un estudio socio-económico realizado por un trabajador o trabajadora social, se demuestre que carece de recursos económicos y está en pobreza extrema.
Beneficio	400 Q. (33,18€)
Condiciones y restricciones	El aporte económico es a título personal e intransferible y no podrá ser objeto de sucesión de ninguna naturaleza. El monto del aporte económico no estará sujeto a gravamen o deducción alguna. No tienen ningún derecho al aporte las personas que presten sus servicios a cualquier institución del sector público; los jubilados del Estado; y las personas que se encuentren trabajando en el sector privado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

estructura de beneficiarios por sexo permiten establecer que no existe un sesgo evidente en detrimento de la igualdad de género. Ante una situación presente —y muy probablemente a lo largo de la vida— en pobreza extrema, esta transferencia monetaria permite dar algún sustento a aquellas personas que no pudieron aportar durante la vida laboral a un sistema de pensiones para la vejez.

Sin embargo, si bien este tipo de transferencia puede ayudar a mejorar la precaria calidad de vida de las personas pobres de la tercera edad, una de las principales críticas es que el monto otorgado es mayor a la pensión mínima de 340 quetzales (28,20€) otorgada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Esta situación podría generar —tanto a hombres como a muje-

res— un desincentivo a la población trabajadora a cotizar en un sistema de pensiones. Por otro lado, debido a las características socioeconómicas de muchas mujeres en edad de trabajar, la medida podría generar un desincentivo a su participación económica; y un desaliento por parte de ellas a la búsqueda de la formalización del trabajo; cuya situación implicaría —entre otras cosas— participar en un sistema de seguridad social contributivo.

### 11.3. El sistema de pensiones (pensiones contributivas)

La Constitución Política de la República establece que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) está a cargo del régimen de Seguridad Social del

país<sup>23</sup>, el cual cuenta con dos programas: *Invalidez, Vejez y Sobrevivencia* (IVS) y el de *Enfermedad, Maternidad y Accidentes* (EMA). Si bien el IGSS es el principal sistema a nivel nacional, su cobertura es mínima —pues está atada al empleo asalariado formal— y se ha reducido a lo largo del tiempo (Badillo *et al.*, 2009)<sup>24</sup>. De hecho, las mujeres tienen una mayor desprotección que los hombres: según ENCOVI 2006, el 22,1% de los hombres trabajadores estaba afiliado al Seguro Social, mientras que era el 19,0% el porcentaje de las trabajadoras mujeres<sup>25</sup>.

La legislación de la Seguridad Social —que establece los parámetros y beneficios para las pensiones contributivas— está referida fundamentalmente a la concepción *marido perceptor de ingresos/mujer dependiente de éste*: la pensión de sobrevivencia (o viudez)<sup>26</sup>, es

otorgada al cónyuge si es mujer y al cónyuge varón sólo si está incapacitado, y ésta se suspende si la beneficiaria contrae nupcias (o legalice una unión de hecho) de nuevo. Asimismo, tanto la pensión por vejez como por invalidez, contemplan una pensión por carga familiar equivalente al 10%, para la esposa o compañera del asegurado. Nuevamente, para que el cónyuge hombre pueda beneficiarse de esto último sólo si está totalmente incapacitado.

Cabe señalar que, por otro lado, para optar a la pensión por vejez, los cotizantes deben haber realizado al menos 180 aportaciones (15 años), y la pensión se calcula sobre la base de los salarios promedios de 60 meses previos. Estos parámetros, debido al tipo de inserción laboral de la mujer —a tiempo parcial, o con entradas y salidas según la dedicación exclusiva al trabajo doméstico, o

---

<sup>23</sup> El IGSS coexiste con 11 sistemas públicos de pensiones, con características diferenciadas de edad de retiro, años de contribución y esquema de financiamiento. Tres son de carácter obligatorio: el IGSS, que protege a los trabajadores formales; el de Régimen de Clases Pasivas y Civiles del Estado, que cubre a los trabajadores públicos del servicio civil que están en nómina bajo plazas permanentes; y el Instituto de Previsión Militar (IPM), que protege a los militares. El resto son sistemas complementarios de carácter no obligatorios.

<sup>24</sup> Principalmente por la contracción del sector formal urbano, la expansión del sector informal, un sector rural importante donde predominan relaciones laborales de corte más parecido a una economía feudal que a una de corte capitalista y la flexibilización del mercado laboral. Este último, principalmente debido a un debilitamiento de la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y a la aparición de esquemas de subcontratación o «outsourcing» en las empresas guatemaltecas lo que implica que actividades que antes requerían la contratación directa de personal son tercerizadas a través de empresas de servicios (Badillo *et al.*, 2009).

<sup>25</sup> La brecha persiste según las distintas características de la población, pero se amplía dentro del área rural (12,8% para los hombres, mientras que es el 5,9% para las mujeres) y la población indígena (10,7% y 6,0%, respectivamente).

<sup>26</sup> Que corresponde al 50% de la pensión a la que tendría derecho el asegurado (por invalidez total o por vejez). La suma de las pensiones otorgadas a los sobrevivientes no podrá exceder la que sirvió de base para el cálculo.

CUADRO 9. Síntesis de las prestaciones del IGSS

Tipo de prestación	Descripción
Incapacidad, enfermedad o accidentes	El trabajador recibe 2/3 partes del salario diario durante el periodo de inactividad.
Maternidad	Las trabajadoras afiliadas reciben atención médica especializada y el 100% del salario durante su descanso de 30 días antes y 54 después del parto.
Invalidez o incapacidad	Pensión por el 50% de la remuneración base, un complemento según el tiempo de servicios y una asignación familiar de acuerdo con las cargas familiares (únicamente para el cónyuge cuando es mujer).
Sobreviviencia (Viudas y huérfanos)	Pensiones a beneficiarios por el fallecimiento del asegurado. Los beneficiarios son el cónyuge mujer, cónyuge varón si está incapacitado, hijos menores de 18 años, madre y padre del asegurado (que no gocen de pensión). La cónyuge mujer pierde el derecho a pensión si se casa.
Cuota mortuoria	Una cuota mortuoria a los beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.
Vejez	Una pensión por vejez al haber cumplido la edad de retiro (65 años tanto para hombres como para mujeres).

Fuente: Elaboración propia basada en el Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

dentro del sector informal— y el nivel de ingresos, dejan a las mujeres en una situación de menor ventaja que los hombres. En este sentido, es más fácil para un hombre alcanzar lograr los requisitos y optar a una pensión mayor. Sin embargo, ello puede verse también como un estímulo a la incorporación ininterrumpida de las mujeres al mercado laboral, así como a la búsqueda de formalización del empleo.

#### II.4. El sistema tributario

La carga tributaria sigue siendo una de las más bajas de América Latina, a pesar

de haberse incrementado del 7,5% del PIB en 1990 al 12,1% para 2007, para luego descender al 10,2% en 2009. Si se adiciona la recaudación del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), realizada por las municipalidades, y las contribuciones a la Seguridad Social (CSS), la carga tributaria apenas se incrementa en alrededor de un 1,6% del PIB en el periodo 1995-2007. Esto se debe a que para el año 2006, tan sólo el 25,6% de la PEA era cotizante del IGSS.

A pesar de que el nivel de imposición general a los bienes de consumo es similar al de los países desarrollados, la recaudación es muy baja en cuanto a los

patrimonios y a la renta, especialmente la renta personal. Por lo anterior, los impuestos directos tienen una participación del 28% en la recaudación, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) equivale a casi el 50% del total de impuestos. El resto de gravámenes indirectos redujo su participación, como los impuestos selectivos al consumo<sup>27</sup> y los impuestos al comercio exterior (aranceles sobre las importaciones); estos últimos son menores en los últimos años porque Guatemala redujo considerablemente los aranceles al comercio exterior, y estableció Acuerdos de Libre Comercio con socios comerciales relevantes como Estados Unidos y México.

El IVA tiene tasa o alícuota general del 12% y una tasa del 0% para las exportaciones; es un impuesto de base amplia con pocas excepciones<sup>28</sup>. En los últimos 25 años, la participación del IVA en la estructura tributaria creció del 22% en 1986 al 45% en 2004.

Los impuestos directos, que aportaron el 3,4% del PIB en 2008, pueden dividirse en impuestos sobre el ingreso, utilidades y ganancias de capital y en impuestos sobre la propiedad. Los impuestos al ingreso son el Impuesto sobre la Renta

(ISR, personas naturales y jurídicas); Impuesto de Solidaridad, que consiste en un impuesto de apoyo al ISR; y el Impuesto sobre Productos Financieros, que grava los ingresos provenientes de intereses. Además, los impuestos al patrimonio están conformados por el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) y el Impuesto de Herencias.

En 2005 se reformó el ISR y se dividió en dos regímenes: 5% de los ingresos brutos de persona individual o jurídica, *Régimen general del impuesto*, o el 31% de los ingresos netos (*Régimen optativo*). Los contribuyentes que optan por el régimen de ingresos netos están afectos al *Impuesto mínimo sobre activos netos o ingresos brutos*, sistema en el que se permite el acreditamiento de uno a otro impuesto, a decisión del sujeto afecto.

Durante el periodo 1990-2007, un promedio de 89,5% de los impuestos sobre el ingreso, capital y utilidades fueron pagados por las personas jurídicas, y apenas un 10,5% por las personas individuales (asalariados, personas naturales mercantiles y no mercantiles). La fracción principal de dicho aporte proviene del ISR pagado por las personas jurídicas y el Impuesto de Solidaridad (alrededor 3% del PIB).

<sup>27</sup> Comprende a impuestos sobre bebidas, sobre cigarrillos y tabacos, sobre derivados del petróleo, regalías, hidrocarburos compartibles, sobre distribución de cemento, sobre circulación de vehículos, impuesto de salida del país y timbres. Su participación en los ingresos totales osciló entre el 10% y el 15% durante 1990-2008.

<sup>28</sup> Cuotas por pertenecer a asociaciones; la venta de carnes, vegetales y granos básicos a consumidores finales en mercados cantonales y municipales, menores a 100 Q (8,3€); la venta de vivienda mínima; servicios que prestan las asociaciones no lucrativas; y medicamentos genéricos, naturales y antirretrovirales. Además, la educación está exenta.

### a. Impuesto sobre la Renta Personal

El ISR tiene las características siguientes: la unidad contribuyente es el negocio<sup>29</sup>, se grava la renta territorial, el sistema es de carácter cédular<sup>30</sup>, y las rentas del capital cuentan con un trato más favorable que las otras fuentes gravables. Aplica el principio de fuente, al gravarse la renta generada por residentes y no residentes en el territorio guatemalteco.

El primero de los regímenes existentes es el Régimen General, que consiste en un impuesto sobre la renta que grava los ingresos brutos, es decir, el impuesto a pagar son ingresos sin ningún tipo de deducción a una tasa del 5%. Dicho en otras palabras es similar a un impuesto lineal o *flat tax*.

El segundo régimen es conocido como *Optativo*, el cual se cobra sobre los in-

gresos netos que paga una tasa del 31%, que se calculan de la siguiente forma: a la renta generada en el territorio guatemalteco se le restan las rentas que por ley están exentas<sup>31</sup>. A la renta gravada se le restan las deducciones<sup>32</sup> permitidas. Es posible deducir los gastos mencionados hasta un máximo equivalente al 97% de la renta gravada, y se pueden acreditar los pagos del Impuesto de Solidaridad ISO. Este impuesto, que apoya la recaudación del ISR, tiene una tasa del 1% aplicable a los ingresos brutos o activos netos.

Otras características importantes son la existencia de un régimen simplificado para pequeños contribuyentes, que es optativo y se pueden acoger aquellos cuyos ingresos anuales no superen los 60.000 Q. (4.977€). Finalmente, existe un régimen de asalariados, conocido en Guatemala como personas en relación

---

<sup>29</sup> El negocio se entiende como cualquier suerte de sociedades, accionadas o no, entes, fideicomisos, sociedades de hecho, patrimonios hereditarios, contratos en participación, sucursales o establecimientos permanentes.

<sup>30</sup> Se llama cédular a un impuesto sobre la renta que cobra tasas diferenciadas según las fuentes de ingreso.

<sup>31</sup> Existe un conjunto importante de exenciones objetivas y subjetivas. Una clasificación plausible de las rentas exentas del ISR en Guatemala, que aplican a las personas naturales, es: (i) Rentas asociadas al Estado: Los ingresos y los gastos de las instituciones del Estado están exentas en el caso que se ejecuten con recursos cuya fuente no es guatemalteca (intereses percibidos por inversiones del Estado en el exterior, remuneraciones y otros pagos realizados a no domiciliados con cargo a donaciones o pagados por instituciones o naciones extranjeras); (ii) Prestaciones: Algunas exenciones que favorecen el acceso de las personas a la totalidad de las prestaciones de ley, como indemnizaciones, seguro social y aguinaldos; (iii) Diplomáticos y otros representantes; (iv) Herencias, legados y donaciones: Exentos del ISR porque una ley específica las grava; (v) Dividendos: Esta exención se aplica a personas individuales que reciben los dividendos, en el caso que las utilidades hayan pagado el ISR al nivel de empresa, bajo el argumento de evitar la doble tributación de dichas rentas.

<sup>32</sup> Costos y gastos; remuneraciones y prestaciones laborales; alquileres; gastos en beneficencia, aportes a fundaciones y asociaciones y donaciones; depreciaciones y amortizaciones; deudas incobrables; mejoras sobre bienes inmuebles y mantenimiento; impuestos, tasas y contribuciones y arbitrios municipales; intereses; seguros, pérdidas, cobertura de daños y prevención de riesgos.

de dependencia, cuyas características se explicarán a continuación.

*Régimen de asalariados.* De acuerdo con la legislación del ISR existe un régimen para asalariados, sin embargo, a raíz del surgimiento del *Régimen General* para personas individuales, en el cual se paga el 5% sobre ingresos brutos, también se contrata a trabajadores asalariados bajo la figura de servicios personales, bajo el esquema impositivo del Régimen General. A continuación se discuten las implicaciones del régimen de asalariados y a continuación se discutirá sobre posibles implicaciones del Régimen General.

El Impuesto sobre la Renta tiene un diseño progresivo. Se grava la renta imponible neta que es el resultado de los ingresos brutos menos deducciones que tiene el impuesto. La deducción por mínimo vital es única y equivale a 36.000 quetzales (2.986 euros) por año. Antes de 1992, además del mínimo vital existían deducciones por cónyuge, hijos y otros dependientes; sin embargo, esto fue eliminado como una política inspirada en la tendencia de ese momento de «despersonalizar» el ISR, o sea, no cobrar el ISR de acuerdo a las características familiares de cada individuo sino hacerlo más general. Esto difiere del sistema español, porque en Guatemala no existe declaración conjunta, no existe desgravación por esposa dependiente (Pazos, 2005) y, en este aspecto, no se estaría generando discriminación explícita para mujeres respecto a los hom-

bres. En síntesis, el régimen de personas en relación de dependencia del ISR es siempre individual.

Además del mínimo vital, existen otras deducciones como gastos médicos, en seguridad social, cuotas a colegios profesionales, donaciones o aportes a instituciones culturales o religiosas y primas de seguros no dotales. Al contemplar estas deducciones, sólo están referidos al grupo familiar los gastos médicos y las pensiones alimenticias fijadas por tribunal de familia. La primera de ellas no tiene sesgo alguno respecto al sexo del contribuyente aunque la segunda es una deducción que está diseñada especialmente para los hombres, o sea, existiría una norma discriminatoria para las mujeres. La principal crítica para este esquema de deducciones es que le imprime complejidad y regresividad al sistema tributario, ya que existen deducciones como los gastos médicos que son un bien superior, cuyo monto crece en proporción mayor que el ingreso. Esto beneficia a los contribuyentes de mayores ingresos con un monto mayor de deducciones, reduciendo la progresividad, a la vez que erosiona la base tributaria y por lo tanto la recaudación del ISR de asalariados. En cierta forma también tiende a discriminar a las mujeres respecto a los hombres, al contar éstas con menor representación en los estratos de mayor ingreso, tal y como se mostró en el gráfico 3.

Además, los asalariados pueden descontar de su obligación tributaria el IVA

pagado en sus compras. Esta particular medida se introdujo en 1992 bajo el supuesto de que se reduciría la evasión fiscal creando un incentivo para que las personas exigieran factura por la prestación de bienes y servicios. Esto, sin embargo, ha tenido efectos dudosos, porque creó un mercado de facturas que son transadas entre distintos contribuyentes para acreditar el IVA<sup>33</sup>: pueden intercambiarse entre los miembros de una familia, aunque esta práctica puede llevarse a cabo por personas sin un vínculo familiar, e inclusive se han dado casos de venta de facturas<sup>34</sup>.

Además de ser difícil y costoso de supervisar por la administración tributaria, las consecuencias del crédito fiscal del IVA son similares a las mencionadas respecto a los gastos médicos, aunque sus efectos son considerablemente mayores ya que las deducciones reducen el ingreso imponible pero el crédito afecta directamente el impuesto a pagar. Esto hace regresivo el ISR porque favorece a quienes tienen mayor capacidad de consumo, además que erosiona fuertemente la base tributaria. Una estimación sobre cómo afecta el crédito fiscal al pago del ISR, basada en datos de la ENCOVI 2006, da como resultado que debido al crédito

fiscal la recaudación del ISR sobre asalariados se reduce entre un 52% y un 55%.

Para las personas asalariadas aplica una tabla progresiva con tarifas marginales hasta un máximo del 31%. Las tasas aplicables a los asalariados sufrieron modificaciones importantes en 1992, cuando los tramos de renta imponible se redujeron de 16 en 1987 a 3 en el año 1992, aunque se agregó un tramo adicional en el año 2000 (véase cuadro 10).

Se realizaron algunas simulaciones similares a las de Pazos (2005), con familias con las siguientes características (a) una persona casada que gana X con otra que no gana nada, (b) una soltera que gana X y (c) dos personas que ganan cada una X/2. Debido a que los tipos impositivos medios efectivos son prácticamente iguales en los tres casos, no se reportan las simulaciones. De lo anterior, puede afirmarse que no existen sesgos manifestados respecto al género del perceptor de ingresos, porque un hombre casado y una mujer soltera que tengan un nivel similar de gastos deducibles y de crédito por concepto de IVA tendrían una tasa impositiva idéntica. Es decir, no existe una «penalización por matrimonio».

---

<sup>33</sup> Esto sucede porque para poder acreditar el IVA, debe respaldarse con facturas que tengan el nombre e identificación tributaria de quien utilizará la deducción o crédito, que no tiene que ser la persona que realice el gasto.

<sup>34</sup> La ley no permite desgravar gastos por concepto de educación, incluso no es posible acreditar el pago de estos gastos debido el gasto familiar en educación (matrícula y cuotas mensuales) no está afecto al IVA. Mientras que en el caso de los gastos médicos, que conforme a la Ley deben estar ligados al grupo familiar, también es posible intercambiar facturas con otro contribuyente, solamente solicitando la factura a nombre de otra persona y proporcionando el número de identificación tributaria (NIT).

**CUADRO 10. Tramos de renta imponible (vigentes a finales del año 2009)**

Intervalos de renta imponible			Impuesto a pagar	
De más de	A	Importe fijo	Más	Sobre el excedente de renta imponible de
1. 0 Q.	65.000 Q. (5.392€)	0 Q.	15 %	0 Q.
2. 65.000 Q. (5.392€)	180.000 Q. (14.932€)	9.750 Q. (809€)	20 %	65.000 Q. (5.392€)
3. 180.000 Q. (14.932€)	295.000 Q. (24.471€)	32.750 Q. (2.717€)	25 %	180.000 Q. (14.932€)
4. 295.000 Q. (24.471€)	en adelante	61.500 Q. (5.102€)	31 %	295.000 Q. (24.471€)

*Nota:* Tipo de cambio estimado 12,0550081 quetzales por euro (al 4 de enero 2010).

*Fuente:* Elaboración propia en base a legislación del ISR.

### *Implicaciones del Régimen General para la imposición a la renta personal*

Existen dos tratamientos para las personas individuales mercantiles (comerciantes) y otro distinto para las no mercantiles (aquellos que prestan servicios personales como el caso de los profesionales). En general, los regímenes son similares a los de las personas jurídicas, con algunas diferencias. En el caso de las personas jurídicas no mercantiles pueden, al igual que los asalariados, aplicar un crédito por el IVA pagado. No así las personas individuales mercantiles, las cuales no gozan de este derecho.

La introducción del régimen de renta bruta, similar a un impuesto lineal o *flat tax* y que opera con una tasa del 5%, tiene implicaciones para las personas individuales mercantiles y no mercantiles, pero también lo ha tenido para los asalariados, ya que están siendo contratados bajo este esquema. En general, podría decirse que este régimen tendría

tanto efectos positivos como negativos. Los efectos positivos consisten en que se eliminan las distorsiones o desincentivos comúnmente identificados por la literatura, que desalientan a las mujeres a trabajar, o les conducen a trabajar en empleos informales. Por otro lado, este régimen también da al contribuyente menores costos de cumplimiento, lo cual facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de esta forma, no desalienta la decisión de incorporarse al trabajo o emprender un negocio, respecto a permanecer inactiva o laborar en el sector informal.

Los efectos negativos se relacionan con que se elimina la capacidad redistributiva del ISR, o sea, no es neutral respecto a su incidencia en la distribución del ingreso. Lo anterior se potencia al tener en cuenta que existe el régimen optativo sobre ingresos netos, por lo cual los contribuyentes pueden seleccionar cuál de los dos regímenes les genera una menor carga tributaria, con efectos no

civos para la recaudación y de justicia tributaria.

Otra situación se relaciona con la contratación de asalariados bajo el Régimen General, lo que permite al empleador evitarse los costos de prestaciones laborales (aguinaldo, Seguridad Social e indemnizaciones por despido). Esta práctica crea un proceso de «informalización» o desprotección de los trabajadores, porque si bien pueden ser contratados por empresas del sector formal, su condición laboral se vuelve precaria. Además, la introducción del régimen general hizo más regresivo el pago de impuestos para las personas individuales, porque quienes eran contratados como asalariados y ganaban un salario por debajo del mínimo vital pagan ahora ISR, mientras que para individuos de altos ingresos, su pago de ISR se habría reducido.

En términos legales estrictos, el Régimen General no obliga a eliminar las prestaciones laborales, pero lo facilita, y, por lo tanto, se abusa de ello. No existe algo que «obligue» a los patronos a eliminar las prestaciones laborales si se contrata a alguien bajo el régimen del 5%. Pero, como en la legislación nacional debe contarse con al menos 5 empleados para que la Seguridad Social sea obligatoria, y si alguien, aunque la relación sea de dependencia y exista una relación contractual de años, no es un empleado bajo la perspectiva legal, es alguien que vende un servicio. En la práctica, este tipo de contratación se

usa para reducir los costes laborales, entonces no sólo se elimina lo relacionado a la Seguridad Social, sino que ya no son relaciones normadas bajo el Código de Trabajo.

Con la contratación de mujeres bajo el Régimen General, éstas pierden prestaciones para la maternidad, como descansos pagados y cobertura hospitalaria del seguro social. Esto puede tener consecuencias negativas para la decisión de las mujeres de incorporarse al mercado laboral, ya que lo harán en condiciones de mayor incertidumbre respecto a su estabilidad laboral ante un eventual embarazo. Esto podría derivar en un despido sin pago de prestaciones laborales o un periodo inactivo no remunerado. Como lo ha demostrado la evidencia (Esping-Anderson, 2008) existe una penalización económica por la inactividad en las mujeres, la cual tiene elevados costos al hacerles más difícil la búsqueda de un nuevo empleo, además de que la pérdida de ingresos tiende a ser considerable.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Guatemala es un país pobre y altamente desigual, situación que se magnifica al incluir las dimensiones de género, etnia y ubicación geográfica. Las mujeres en general, pero en especial las indígenas y las rurales, enfrentan los mayores retos para el desarrollo humano. Las brechas

de género persisten y se manifiestan en múltiples ámbitos: dentro del hogar, en el mercado laboral, en el acceso a servicios, puestos de decisión y —en su connotación más extrema— en los altos niveles de violencia que enfrenta la mujer guatemalteca.

La desprotección social y el no acceso a los derechos laborales plenos de colectivos feminizados, es una realidad en la sociedad guatemalteca. En la actualidad, la legislación laboral y la Seguridad Social no brindan los mismos derechos a las empleadas domésticas, dejándolas en una situación de mayor desprotección y vulnerabilidad. Por otro lado, el trabajo en la industria de maquila de vestuario —rama intensiva en mano de obra femenina— ha sido fuente de violaciones a los derechos laborales, y en la actualidad, el salario mínimo de este sector se encuentra por debajo del resto de actividades económicas. En este sentido, es imperativo que se avance hacia el reconocimiento en igualdad de condiciones, y aplicación real de los derechos laborales.

La legislación laboral, así como la de Seguridad Social (en especial la relativa a las pensiones por vejez) mantienen un rezago evidente en detrimento de la igualdad entre hombres y mujeres: los tratamientos diferenciados por sexo son importantes, y la concepción de los derechos aún descansan (explícitamente) sobre un modelo hombre sustentador/mujer cuidadora. En ese sentido, es fundamental que se avance hacia la elimi-

nación de la diferenciación entre hombres y mujeres, así como de aquellas normas legales que refuerzan la exclusividad del cuidado de los hijos por parte de mujeres; lo que en la práctica se traduce en un aumento relativo del costo de la contratación de mano de obra femenina con respecto a la masculina. Adicionalmente, esto crea desincentivos a la conquista de derechos propios, pérdida de autonomía y falta de equidad para las mujeres.

El Programa *Mi Familia Progresa* (programa de transferencias condicionadas) descansa sobre la concepción de la mujer (madre) como responsable del cuidado de los hijos. La reciente puesta en marcha de éste no ha permitido contar con resultados concretos sobre los efectos negativos en la igualdad de género, pero su conceptualización y diseño refuerzan claramente el patrón «mujer cuidadora del hogar» con potenciales efectos negativos en el ámbito de la violencia familiar y la participación de la mujer en el mercado laboral, así como un evidente aumento de las cargas laborales para las mujeres dentro del ámbito doméstico. Si bien este tipo de programa busca avanzar hacia el logro de otros objetivos sociales (como la reducción intergeneracional de la pobreza, el aumento de demanda por salud y educación pública, etc.) deben revisarse elementos de enfoque y diseño; para que el avance hacia el cumplimiento de ciertas metas no sea en detrimento de las mujeres y/o madres. Asimismo, este tipo de programa no debe sustituir la cons-

trucción de una política social fuerte y universal, que permita finalmente avanzar hacia una sociedad más incluyente, igualitaria y desarrollada para todos y todas.

En lo que se relaciona a la imposición personal a los asalariados, aunque no fueron detectados sesgos de género explícitos en el ISR de personas asalariadas, es notable que el diseño actual crea una base tributaria muy estrecha que elimina el potencial recaudatorio del impuesto. Es importante que se avance en la reforma de un ISR de personas que sea diseñado conforme a la capacidad de pago y no sea tan generoso en otorgar deducciones y créditos, los cuales reducen el potencial recaudatorio y le introducen regresividad al impuesto; esto último perjudica en mayor grado a las mujeres, al situarse en estratos de menores ingresos. Ejemplo de ello es el caso de la planilla del IVA, que beneficia a quienes tienen mayor capacidad de consumo, y es sin duda una de las medidas que debiera ser eliminada ya que reduce la base tributaria y propicia el arbitraje tributario. Adicionalmente, el régimen general puede ser una alternativa que tiene bajos costos de cumplimiento para el contribuyente, pero que a la vez facilita la transformación del empleo formal en un tipo de empleo informalizado. Por lo tanto, es necesario que se incorpore a la legislación tributaria y laboral disposiciones que faciliten la cotización de la Seguridad Social por parte de los trabajadores, pues esto puede afectar con mayor intensidad a las mujeres.

Esta incapacidad del Estado en generar fuentes de ingresos progresivas e importantes se traduce en una ínfima disponibilidad para hacer frente a las múltiples demandas sociales. Los costos de un Estado débil —insuficientes y precarios sistemas de salud, educación y protección social, casi inexistente red de centros de atención al cuidado infantil, entre otros— repercuten gravemente en las mujeres guatemaltecas. Gran parte del reto a enfrentar para la construcción de una Guatemala más igualitaria entre hombres y mujeres —y sus desigualdades verticales: rural e indígena— parte de la voluntad que como sociedad se tenga, por construir un Estado guatemalteco fuerte y redistributivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- BADILLO, Daniel *et al.* (2009): «Financiamiento de la protección social en salud y pensiones en Guatemala», en Ana Sojo (ed.), *El financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 55, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, CEPAL.
- BID (2006), PIRAS, Claudia (ed.), *Mujeres y trabajo en América Latina, Desafíos para las políticas laborales*, Washington, D. C., BID.
- (2008): *¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Informe de Progreso Económico y Social 2008, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

- CABRERA, Maynor (2008): *La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala*, Serie Macroeconomía del Desarrollo 89, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2008): *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2009): *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CONSEJO DE COHESIÓN SOCIAL (2009), *Mi Familia Progresa*, Presentación en Power Point.
- ESPING-ANDERSON, Gosta (2008): «Modelos de sociedad, economía y políticas públicas: un nuevo contrato de género», en María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- IDIES/URL y BANCO MUNDIAL (2009): *Proyecto: expandiendo oportunidades para grupos vulnerables*.
- JIMÉNEZ, Rodrigo y FERNÁNDEZ, Janina (2003): *La igualdad de género en el derecho laboral centroamericano*, OIT.
- MARTÍNEZ, Juliana Franzoni y VOOREND, Koen (2008): *Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?*, Universidad de Costa Rica.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2009), *Anuario de Estadísticas de la Educación*.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2009): *Informe del Dirección de Estadísticas Laborales, Conteniendo Datos Estadísticos Recopilados del Programa del Adulto Mayor, periodo del 2007 a 2008*.
- OIT (2001): *Un nicho para el empleo de las mujeres pobres en Centroamérica y República Dominicana: la maquila de vestuario*.
- (2007): *Panorama Laboral 2007*.
- PAZOS MORÁN, María (2005): «Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma», en María Pazos Morán (ed.), *Política fiscal y género*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (2006): «Impuestos y prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?», en M.<sup>a</sup> Jesús Vara (ed.), *Estudios de Género y Economía*, Akal.
- VILLATORO, Pablo (2007): *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*, Santiago de Chile, CEPAL.

## GLOSARIO DE SIGLAS

- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CSS: Contribuciones a la Seguridad Social.
- EMA: Enfermedad, Maternidad y Accidentes.
- ENCOVI: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida.
- ENSMI: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil.

ICEFI: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

IDIES/URL: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar.

IGSS: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

INDH: Informe Nacional de Desarrollo Humano.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

ISO: Impuesto de Solidaridad.

ISR: Impuesto sobre la Renta.

IUSI: Impuesto Único sobre Inmuebles.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

IVS: Invalidez, Vejez y Supervivencia.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

PEA: Población Económicamente Activa.

PIB: Producto Interior Bruto.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRECAPI: Programa Especial de Protección a Empleadas de Casa Particular.

PTC: Programa de Transferencias Condicionadas.

### 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

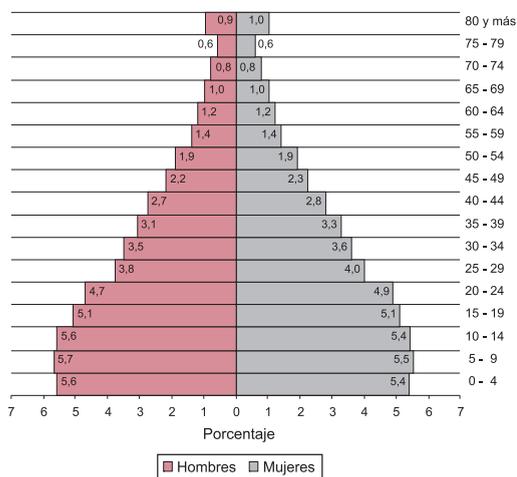
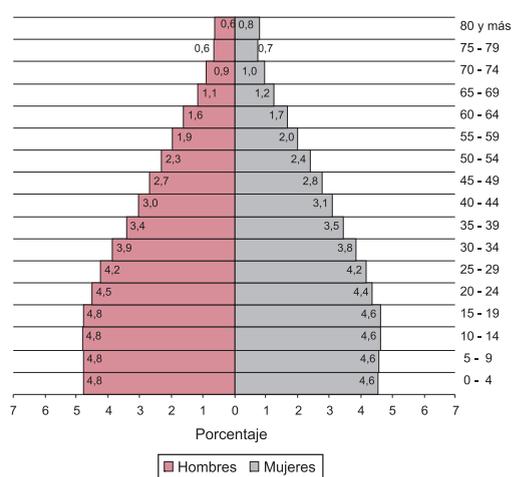
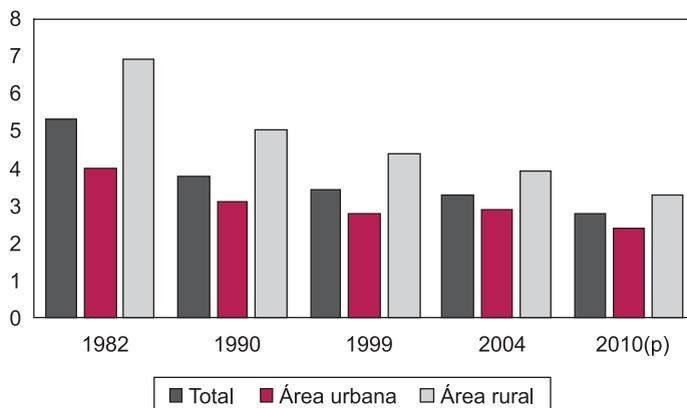


GRÁFICO 2. Ecuador: Pirámide poblacional proyección 2015



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.

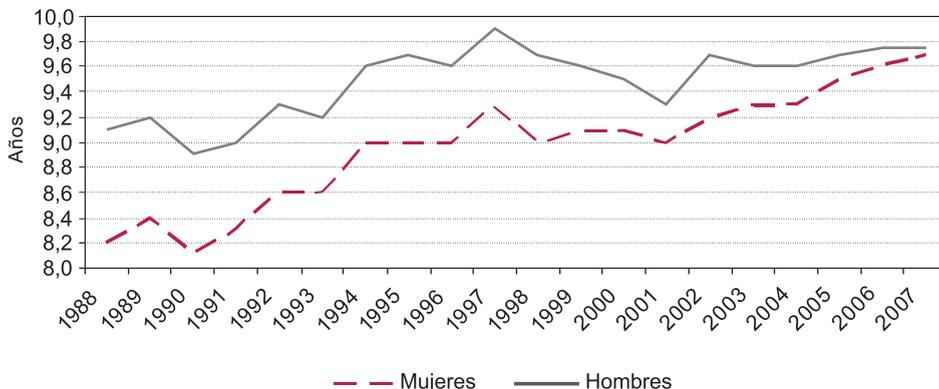
La fecundidad en Ecuador muestra una tendencia decreciente, pero con patrones diferenciados. Durante los años setenta, la reducción de fecundidad se dio principalmente en las mujeres de 25 a 29 años, probablemente asociada a su ingreso masivo al mercado de trabajo. El gráfico 3 muestra que durante los 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 <sup>1</sup>) mientras que

<sup>1</sup> 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
<b>Hombres</b>			
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%
<b>Mujeres</b>			
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**

<b>Edad</b>	<b>Imposiciones</b>	<b>Años de aportación</b>
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 servicios<sup>2</sup>.

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-

<sup>2</sup> 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 bono<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> 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 intermediarios<sup>4</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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.

## 4. TRANSFERENCIAS FISCALES E IMPOSICIÓN A LA RENTA PERSONAL EN CHILE: UN ANÁLISIS DE SUS IMPLICACIONES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO \*

Corina Rodríguez Enríquez

### I. EL CONTEXTO CHILENO

Chile es un país de ingresos medios, con un PIB equivalente a 172.700 millones de dólares (130.000 euros) lo que en términos per cápita equivale a 10.300 U\$ (7.700€)<sup>1</sup>. Se trata de una economía que ha mantenido un sendero de crecimiento moderado persistente, con preeminencia de la regulación de mercado, pero sosteniendo la participación estatal en sectores claves de la economía (como la producción de cobre, su principal recurso natural, y la regulación de la entrada y salida de capitales).

Políticamente ha estado gobernado en la última década larga por una coalición de centro e izquierda moderada («La Concertación»), que ha llevado adelante un proceso de consolidación institucional que permitió la promoción de estrategias sostenidas de políticas públicas y el avance de reformas en sectores claves<sup>2</sup>.

En Chile viven 16.763.470 habitantes<sup>3</sup>, de los cuales 49,5% son varones y 50,5%

son mujeres. En términos territoriales, el 86,9% de la población reside en áreas urbanas, y el 13,1% en áreas rurales<sup>4</sup>. En términos etéreos, la población chilena es una población en envejecimiento, con una base piramidal que se va achicando, respecto de las edades centrales. La esperanza de vida al nacer es de 78,5 años, siendo sustantivamente mayor para las mujeres (81,5 años) que para los varones (75,5 años)<sup>5</sup>.

El hogar nuclear sigue siendo el tipo de hogar predominante en Chile. Según información del Censo de Población 2002, el 47,3% de los hogares son nucleares biparentales. Los hogares monoparentales alcanzan el 9,7%. Los hombres son mayoría entre las personas consideradas jefas de hogares biparentales. Las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas como jefas de hogares monoparentales.

La tasa de fecundidad para las mujeres chilenas se ubica en el año 2000 en 2,1 hijos/as por mujer al final de la vida fértil<sup>6</sup>.

---

\* Este capítulo ha sido realizado en el marco del Convenio de Colaboración con CEPAL.

<sup>1</sup> A menos que se indique lo contrario, la información que se consigna corresponde al año 2008. La nomenclatura U\$ refiere a dólares estadounidenses. La nomenclatura \$ corresponde a pesos chilenos. La información macroeconómica es tomada de las estadísticas económicas del Banco Central de Chile.

<sup>2</sup> En las últimas elecciones, cuya segunda vuelta se disputó en el mes de enero de 2010, La Concertación ha perdido a manos de un partido de derecha.

<sup>3</sup> Estimación para el año 2008.

<sup>4</sup> Debido a la escasa incidencia relativa de la población rural, a lo largo de este informe la información no se presentará desagregada por urbano/rural, a menos que resulte especialmente relevante para el análisis de algún tema específico.

<sup>5</sup> La información sociodemográfica que se consigna proviene del Censo de Población. A menos que se consigne lo contrario, la información de empleo e ingresos proviene de la Encuesta Anual de Empleo, del Instituto Nacional de Estadística (INE).

<sup>6</sup> Según las Estadísticas Vitales del INE.

Este indicador ha mostrado un descenso que comenzó en la década de los años setenta, con una aceleración en la década de los ochenta, para estabilizarse en un descenso moderado desde los años noventa.

La incidencia de la pobreza en Chile se ubica en torno al 14% de la población total, con algo menos del 4% correspondiente a población indigente. La incidencia de la pobreza es similar para varones y mujeres en el total de la población. Cuando la observación se focaliza en los niños y niñas, la incidencia de la pobreza se eleva por encima del 20%, y resulta levemente superior para las niñas que para los niños. Asimismo la pobreza resulta levemente más elevada para los hogares con jefatura femenina, que para los hogares con jefatura masculina.

En materia ocupacional, Chile muestra un mercado laboral con persistencia de inequidad de género en sus distintas manifestaciones. Según el último registro de la Encuesta Anual de Empleo, la tasa de actividad y de empleo de los varones son significativamente mayores que las de las mujeres. Contrariamente, la tasa de desocupación de las mujeres, continúa siendo más elevada que la de los varones (véase cuadro 1).

Cabe resaltar que la participación diferencial de varones y mujeres en el mercado laboral chileno presenta caracte-

CUADRO 1. *Indicadores generales del mercado laboral (tasas en %, marzo de 2009)*

	<b>Varones</b>	<b>Mujeres</b>
Tasa de actividad.....	70,9	40,9
Tasa de empleo.....	64	36,4
Tasa de desocupación..	9,7	11,1

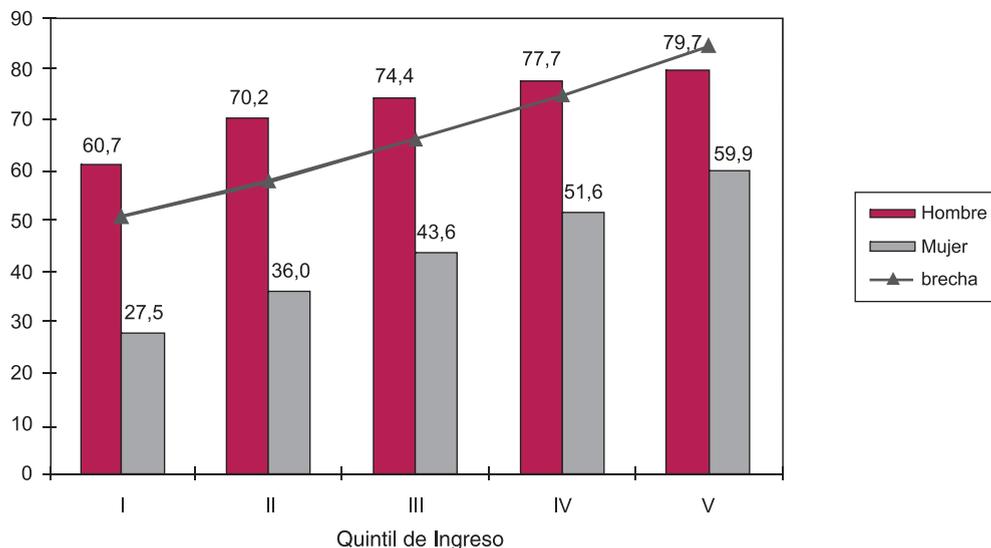
*Fuente:* En base a datos de INE.

rísticas estratificadas. Es decir, las brechas de participación por género se amplían para las mujeres de menores recursos y se reducen, para las mujeres con mejores condiciones. Tal como puede observarse en el gráfico 1, la tasa de actividad de varones y mujeres crece con el quintil de ingreso de pertenencia. Y la brecha entre la participación de varones y mujeres<sup>7</sup>, se achica a medida que las personas cuentan con mayores recursos económicos.

En cuanto a la caracterización de la ocupación en Chile, puede señalarse que más del 60% de las personas ocupadas lo están en puestos de empleo asalariado. En esta categoría existe una sobre-representación de los varones (73,3% en comparación con el 62,2% en el caso de las mujeres), mientras las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en el empleo en el servicio doméstico (14,3% de las ocupadas). La tasa de autoempleo (empleo por cuenta propia) se ubica en torno al 20% de las personas ocupadas, y es similar para mujeres y varones.

<sup>7</sup> La brecha se entiende como la tasa de actividad de las mujeres como porcentaje de la tasa de actividad de los varones.

GRÁFICO 1. Chile: Tasa de actividad por sexo y quintil de ingreso, 2006



Fuente: En base a datos de Mideplan-Casen.

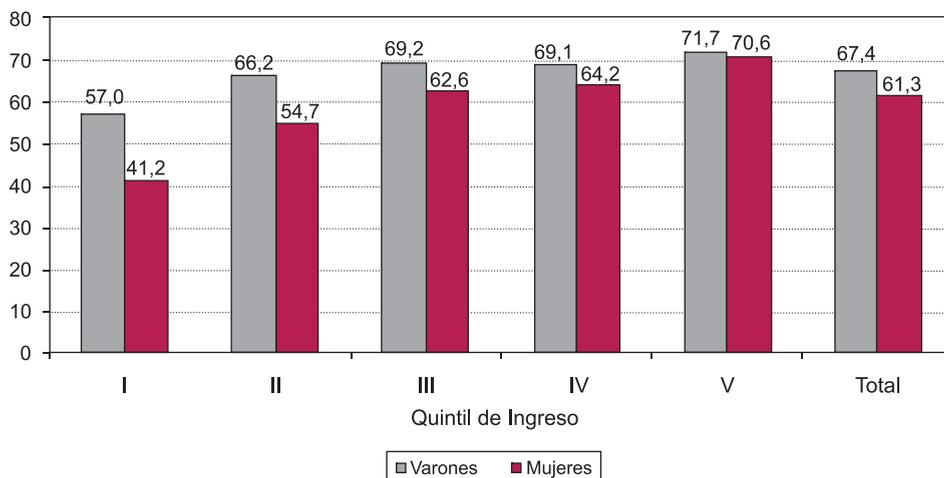
Como aproximación al nivel de formalidad/informalidad de las ocupaciones de varones y mujeres en el mercado laboral chileno, puede verse en el gráfico 2 que algo más del 60% de la población ocupada cotiza a la Seguridad Social. En el total de ocupados, la incidencia de la «formalidad» es de 76,4% para los varones y se reduce a 61,3% para las mujeres. Como es de esperar, el nivel de formalidad descende a medida que se reducen los ingresos de los hogares. Lo que es más notorio, es que la brecha de informalidad entre varones y mujeres, se acrecienta cuanto menores recursos tiene la población.

En términos de remuneraciones, la información disponible permite observar

la persistencia de brecha de género en los ingresos promedio del trabajo. A nivel total, la brecha se ubica en el 71%, y crece de manera notoria con el nivel educativo.

La menor y peor inserción de las mujeres chilenas en el mercado laboral encuentra un elemento determinante en la forma en que se organiza el cuidado de los niños, niñas y las personas mayores. Al respecto dos elementos deben señalarse. En primer lugar, la falta de corresponsabilidad entre varones y mujeres, en las tareas de cuidado que se realizan al interior de los hogares. En segundo lugar, la debilidad en la participación de las instituciones en la responsabilidad social del cuidado de la población. Esto

GRÁFICO 2. Chile: Ocupados que cotizan a la Seguridad Social, por quintil y sexo, 2006 (en %)



Fuente: En base a datos de Mideplan-Casen.

se evidencia, en la escasa oferta de servicios públicos de cuidado, lo que combinado con un acceso estratificado a los servicios de cuidado mercantiles, configuran un complicado mapa de posibilidades para las mujeres.

Los componentes de la legislación laboral que tienen como objetivo proteger a las personas trabajadoras con hijos e hijas a cargo no modifican este panorama<sup>8</sup>. En Chile, la legislación se focaliza en las madres trabajadoras (no así en los padres). Existe protección

contra el despido de la mujer embarazada. Asimismo, la normativa establece el pago de todos los componentes del salario durante el periodo de goce de la licencia por maternidad, una vez que se produce el parto. Lo mismo ocurre, posteriormente, respecto del goce de días de licencia por enfermedad de hijos/as. El 100% del costo de sostenimiento del ingreso de la mujer es cubierto por el Estado, aunque corre por cuenta del empleador el costo de reemplazo de la trabajadora durante su ausencia<sup>9</sup>. Finalmente, en relación con

<sup>8</sup> Sobre este tema véanse Reyes *et al.* (2007) y Pautassi *et al.* (2005).

<sup>9</sup> Abramo y Todaro (2002) señalan que estos costos adicionales son poco relevantes, resultando menores al 2% de la remuneración bruta mensual de la mujer asalariada, y apenas 1% superiores al costo de los hombres. Adicionalmente, como los salarios de las mujeres son en promedio menores que los de los varones, este «sobrecosto» de la maternidad pierde relevancia. Este dato objetivo no logra impedir, sin embargo, la existencia de discriminación estadística.

la normativa que establece mecanismos de conciliación obligatorios, la única norma existente es la que establece la obligatoriedad de prestación del servicio de guardería en el establecimiento donde trabajen al menos 20 mujeres que tengan hijos o hijas de hasta 2 años de edad. La evidencia demuestra que esta protección genera discriminación estadística, a pesar de la sanción de normas específicas que buscan evitarla<sup>10</sup>.

En materia de legislación laboral, cabe destacar el tratamiento diferencial para las trabajadoras del servicio doméstico. El mismo se encuentra reglado en un capítulo específico del Código de Trabajo, dedicado al «contrato de trabajadores de casa particular». Allí se establece que para estas trabajadoras rigen las normas relativas a la protección de la maternidad, en el marco del fuero maternal. Sin embargo, se establecen otras normas que resultan discriminatorias. Tal es el caso de la jornada máxima de trabajo, que puede llegar a las 12 horas diarias y 72 horas semanales para estas trabajadoras, mientras no pueden exceder las 45 horas semanales para el resto de las personas trabajadoras. El otro rasgo discriminador de la normativa refiere al establecimiento del salario, que en el caso de las personas que trabajan

en casas particulares puede establecerse en un 75% del salario mínimo, en la consideración que el 25% restante se paga en especie (alimentación y habitación). En cuanto a la indemnización por despidos, el código incorpora una norma especial para quienes trabajan en casas particulares, según la cual el empleador debe depositar en una cuenta especial el 4,11% de la remuneración que abona, en concepto de indemnización por todo evento. Esto también es un tratamiento diferente al del resto de las personas trabajadoras.

## II. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE, Y SUS IMPLICACIONES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

Del conjunto de programas de transferencias monetarias existentes para la población chilena, en este trabajo nos concentramos en los siguiente tres grupos: i) las transferencias con base de acceso en las cargas de familia (asignación familiar, subsidio familiar y bono por hijo); ii) el programa de transferencias monetarias condicionadas «Chile Solidario»; iii) las transferencias previstas en el Sistema Previsional.

---

<sup>10</sup> En el año 1998 se promulgó la Ley 19951 que establece que «ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadoras, su permanencia o renovación de contrato, la promoción o movilidad en su empleo, a la ausencia o existencia de embarazo, ni exigir para dichos fines certificado o examen alguno para verificar si se encuentra o no en estado de gravidez». Pese a la existencia de esta ley, y debido a la dificultad para su verificación, la mencionada práctica discriminatoria se sigue utilizando.

### II.1. *Las transferencias monetarias por «cargas de familia»*

Las transferencias por cargas de familia se organizan en Chile a través de un sistema segmentado. El elemento que determina en qué segmento se ubican las personas es su situación respecto del mercado laboral.

Para los trabajadores/as asalariados formales (del sector público y privado) y para las personas pensionadas, existe un sistema de asignaciones familiares, esto es, un subsidio estatal monetario que se paga periódicamente a los beneficiarios por cada una de las personas dependientes (causantes). Se percibe por los siguientes casos: i) la cónyuge; ii) el cónyuge inválido; iii) los hijos —se incluyen los hijastros— y los adoptados hasta los 18 años y los mayores de esta edad y hasta los 24 años, solteros, que sigan cursos regulares en la enseñanza media, normal, técnica, especializada o superior, en instituciones del Estado o reconocidas por éste; los hijos inválidos sin limitación de edad; iv) los nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre o abandonados (aquellos cuyos padres no proveen a su crianza y mantención), en iguales términos que los causantes hijos; v) la madre viuda, sin límite de edad; vi) los ascendientes mayores de 65 años o inválidos de cualquier edad; vii) los niños huérfanos o abandonados (en iguales condiciones que los causantes hijos) y los inválidos que estén a cargo de instituciones del Estado o reconocidas por el Supremo Gobierno,

exceptuando las que perciben subvención estatal por intermedio del Consejo Nacional de Menores; viii) los menores (en las mismas condiciones que los hijos) que hubieren sido confiados al cuidado de personas naturales, en virtud de una medida de protección dispuesta por un Tribunal de Familia; ix) los menores cuyo cuidado personal hubiere sido confiado a quienes hubieren manifestado al Tribunal su voluntad de adoptarlos.

Quienes no se encuentran ocupados en un empleo formal, tienen derecho a una asignación equivalente denominada Subsidio Familiar. Este beneficio está destinado a personas de bajos ingresos y es incompatible con la percepción de la asignación familiar y de beneficios asistenciales. En este caso, existen menos razones causantes del beneficio (que en el caso de las asignaciones familiares), incluyendo: i) los menores hasta los 18 años de edad; ii) los inválidos de cualquier edad; iii) los discapacitados mentales; iv) la mujer embarazada.

El monto de la asignación familiar es el mismo para todas las cargas familiares, y se encuentra graduado según el nivel salarial de la persona que lo percibe. El tope para la percepción del beneficio es un salario mensual de \$457.954 (640€). Los valores actuales del beneficio van de \$1.526 a \$6.500 (de 2 a 9 euros). El monto del subsidio familiar, por cualquier de las razones causantes, es equivalente al que corresponde al beneficio

de asignación familiar del tramo de menores salarios.

El sistema de asignaciones y subsidios familiares presenta algunas implicaciones relevantes para señalar desde el punto de vista de la equidad de género.

En primer lugar, existe una discriminación en el tratamiento que revela la presunción sobre la cual este sistema de transferencias fue construido: la de presumir que la forma de organización familiar predominante es la de los hogares con proveedor único de ingresos varón (varón proveedor/mujer cuidadora). Esto queda expuesto en el hecho de que exista un beneficio por cónyuge mujer, pero sólo exista un beneficio por cónyuge varón en el caso que este último sea inválido. La premisa entonces es que las mujeres son personas dependientes, y que sus esposos tienen derecho a recibir un beneficio monetario por la carga que ellas les implican. Esta característica resulta discriminatoria para las mujeres, además de desconocer la contribución que las mujeres realizan a través de su trabajo no remunerado doméstico y de cuidado.

En segundo lugar, el monto homogéneo de los beneficios, es decir, el hecho de que sea el mismo independientemente de cuál sea la razón causante, resulta cuanto menos confuso. ¿Cuál es la razón de ser de estos beneficios? Si es compensar, aunque sea parcialmente, las implicaciones monetarias de tener

cargas de familia, no se entiende que el monto sea el mismo en todos los casos. ¿Por qué se transfiere lo mismo por una esposa dependiente económicamente, pero que contribuye de manera invaluable con su trabajo no remunerado, doméstico y de cuidado, que por un esposo inválido al que hay que cuidar?

En tercer lugar, el hecho que exista un beneficio monetario para atender la carga generada por una persona que en realidad está en plena capacidad de ocupar su fuerza de trabajo y recibir un salario a cambio, como es el caso de las mujeres, puede resultar en un desincentivo a su participación laboral. Por supuesto, este desincentivo será más efectivo cuanto mayor sea el monto del beneficio *vis a vis* el salario de mercado, lo que pone en peor posición a las mujeres viviendo en hogares con menor nivel socioeconómico.

En cuarto lugar, el sistema discrimina en su tratamiento a las personas que trabajan en un empleo formal, de aquellas que lo hacen sin registros a la Seguridad Social. En el primer caso, las razones causantes para la recepción del beneficio son más extendidas. Por ejemplo, una persona con un nieto o nieta a cargo, que además debe cuidar de su madre viuda, recibe el beneficio por estas causas si se encuentra en un empleo formal, pero no si está empleada informalmente. Este resulta discriminatorio para las mujeres, que están sobrerrepresentadas en la informalidad laboral.

En síntesis, el sistema de asignaciones y subsidios familiares chilenos, retiene algunas características que tienen implicaciones negativas desde el punto de vista de la equidad de género. En la base de las discriminaciones que opera se encuentra dos presunciones centrales. Por un lado, que los hogares retienen una forma de organización varón sustentador-mujer cuidadora. Por otro lado, que el cuidado de las personas dependientes es una responsabilidad fundamental de los hogares, y que el Estado actúa de manera estrictamente compensadora (y por eso focaliza la asistencia en los hogares o personas de menores ingresos, graduando el beneficio en función del nivel de las remuneraciones).

Transitar hacia un sistema de transferencias más universal, que no discrimine entre personas y que no desincentive la participación en el mercado laboral, sería una variación necesaria para potenciar positivamente las implicaciones de género de las transferencias fiscales.

Recientemente, Chile ha incorporado una prestación novedosa a su sistema de transferencias monetarias que resulta relevante para la discusión sobre el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado. Se trata del *Bono por Hijo*, un beneficio destinado a todas las madres que a julio de 2009 no estén pensionadas. Se trata de un beneficio universal (para el universo de las madres), que se entrega sin importar la condición laboral, social y económica,

ni si la mujer tiene registros contributivos o no.

Es un aporte en la cuenta de ahorro previsional que entrega el Estado a las mujeres por cada hijo nacido vivo o adoptado que tengan y cuyo propósito principal (y explicitado por sus promotores) es mejorar el nivel de sus pensiones.

La bonificación asciende al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales, la que a julio de 2009 equivale aproximadamente a \$300.000 por cada hijo (420€). Este monto acumula rentabilidad hasta que la mujer cumple 65 años. Cuando llega ese momento, el bono se deposita en su cuenta de Administradora de Fondo de Pensiones (AFP), aumentando sus ahorros y la pensión final que recibirá. Si la mujer no está afiliada a una AFP pero cumple con los requisitos, podrá solicitar la Pensión Básica Solidaria y además recibir un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado que tenga.

El efecto en la pensión de vejez será mayor mientras mayor sea la tasa de interés que genere el bono, mayor sea el número de hijos, mientras más jóvenes las mujeres tengan a sus hijos y mientras mayor sea el salario mínimo y la tasa de cotización (Yañez, 2009).

Según estimaciones de la Subsecretaría de Previsión Social, la pensión mensual se podría incrementar entre \$1.591 (2,20€) en el caso de las mujeres que al 1 de julio de 2009 tienen 65 años, hasta \$15.882 (22,20€) para las mujeres que

en esa fecha tenían 20 años (véase gráfico 3)<sup>11</sup>.

Teniendo en cuenta que la pensión a la vejez promedio alcanzaba a fines de 2009 los \$165.000 (230€), en el mejor de los casos, el incremento de la pensión como consecuencia de la implementación del Bono por Hijo sería de aproximadamente 10%.

El establecimiento de este beneficio pone en el centro de la escena el dilema entre el reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidado que siguen realizando mayormente las mujeres, y su transformación, es decir, la posibilidad de modificar la actual distribución inequitativa de responsabilidades domésticas entre hombres y mujeres.

La implementación del Bono por Hijo deriva en una mejora de la situación económica de las madres cuando llegan a su edad pasiva. Al ser universal e incondicional, este beneficio no impone desincentivos a la búsqueda de ingresos adicionales por parte de las mujeres, es decir, no impone restricciones a la inserción de las mujeres en el mercado laboral.

Adicionalmente, la mejora en el valor real de las pensiones de las madres podría considerarse como una compensación al menor valor promedio de las pensiones cobradas por las mujeres, en la medida que el sistema previsional replica la discriminación de género del mercado laboral.

GRÁFICO 3. *Incremento de la pensión mensual por hijo/a nacido/a vivo/a según edad de la mujer (en pesos)*



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social – Ministerio de Trabajo.

<sup>11</sup> La proyección supone: ingreso mínimo al 1 de julio de 2009 de 165.000 pesos chilenos; Monto del bono al 1 de julio de 2009 de 297.000 pesos chilenos por cada hijo/a. Rentabilidad supuesta: 5,5% anual real.

Sin embargo, las estimaciones disponibles demuestran que esta compensación es escasa e insuficiente, no compensando el valor del trabajo involucrado en la crianza de los hijos e hijas, ni el ingreso dejado de percibir como consecuencia de estas responsabilidades.

Más aun, la implementación del Bono por Hijo no opera sobre las causas estructurales por las cuales las mujeres reciben menores pensiones promedio que los hombres, ni en las razones centrales de la discriminación de género en el mercado laboral.

De hecho, la estrategia del reconocimiento monetario del trabajo de cuidado no remunerado es controvertida, y encierra el riesgo de consolidar el rol de las mujeres como cuidadoras principales (o únicas).

En el caso específico del Bono por Hijo no parece existir una explicación razonable para el hecho de que este reconocimiento opere para las mujeres que se jubilan a partir del 2009, y no para las actuales jubiladas. Esta discriminación es problemática en sí misma, y también porque advierte que este beneficio no se implementa en un sentido paliativo

de discriminaciones pasadas, sino presentes y futuras. En este sentido, podría desestimular a acciones transformadoras estructurales, que hagan innecesario este reconocimiento y compensación, a partir de garantizar igualdad de oportunidades laborales y de ingreso para hombres y mujeres, así como un equitativo reparto de las responsabilidades domésticas.

## II.2. *El programa de transferencias monetarias condicionadas Chile Solidario*

El programa *Chile Solidario* es un programa integral de atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Incluye diversos componentes<sup>12</sup>, que en conjunto buscan fortalecer sus capacidades y promover mecanismos de generación de ingresos<sup>13</sup>.

Su principal componente monetario es el Bono de Protección para Familias, elemento sobre el cual se centra el análisis de esta sección. Este bono se transfiere por 24 meses, en cuotas mensuales decrecientes<sup>14</sup>. Cuando se termina el

---

<sup>12</sup> El conjunto de componentes incluye: programa de habitabilidad, programa de producción familiar para el autoconsumo, bono de protección para familias, bono de egreso para familias, programa puente, programa vínculos, programa calle, programa caminos, subsidio a la cédula de identidad, subsidio para el pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas.

<sup>13</sup> Para una descripción comprehensiva del *Chile Solidario*, véase Raczyński (2008).

<sup>14</sup> El cronograma de pagos es el siguiente: Primer semestre: \$13.194 mensuales (18,50€) (6 cuotas); Segundo semestre: \$10.053 mensuales (14€) (6 cuotas); tercer semestre: \$6.912 mensuales (9,70€) (6 cuotas); cuarto semestre: \$5.765 (8 €) equivalente al valor del Subsidio Familiar establecido en la Ley N° 18.020, mensual (6 cuotas).

lapso de recepción del Bono de Protección, el hogar beneficiario puede acceder al Bono de Egreso, pagadero mensualmente por un periodo máximo de 3 años, por un monto equivalente a la última cuota del Bono de Protección.

A diferencia de la mayoría de los programas de transferencias condicionadas de América Latina, el chileno no opera por un sistema de autoidentificación, sino que procede con un mecanismo de censo y visitas domiciliarias, que identifican a la población objetivo (familias que se encuentran en situación de extrema pobreza o en el 5% de mayor vulnerabilidad).

La familia comienza a recibir el Bono de Protección, una vez que ha firmado el «contrato familiar» de compromiso recíproco. Este contrato se establece después de la etapa de apoyo psicosocial del programa, durante la cual la familia (en extrema pobreza) es acompañada por un profesional o técnico especializado, quien va diseñando junto con la familia, el contrato que más se ajuste a sus necesidades.

Una vez que se le otorga a la familia el derecho a acceder al Bono de Protección, esto es después de haber firmado el contrato y dar señales de esfuerzo en el cumplimiento del mismo, el dinero es pagado a la madre o a la mujer de mayor edad del hogar. Cuan-

do se pasa a la etapa de percepción del Bono de Egreso, ya no existen condicionalidades para la recepción del beneficio.

Es interesante notar que el contrato familiar que se firma se basa en una serie de 53 condiciones o derechos sociales mínimos en 7 dimensiones diferentes. Es decir, los posibles elementos de dicho contrato se encuentran normativamente pautados. Una parte importante de dichas condiciones se vinculan, al igual que sucede con la condicionalidad de otros programas de transferencias condicionadas de la región, a cuestiones de cuidado. Por citar sólo algunos ejemplos: que los niños y niñas menores de 6 años tengan sus vacunas y controles de salud al día (condiciones 3 y 4 de la dimensión de salud), que las personas adultas mayores estén bajo control médico en consultorio (condición 7 de la dimensión de salud); que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún establecimiento educativo de párvulos (condición 1 de la dimensión educación), que los niños y niñas de hasta 15 años asistan a algún establecimiento escolar (condición 3 de la dimensión de salud)<sup>15</sup>.

¿Qué implicaciones tiene el Bono de Protección del *Chile Solidario* para la equidad de género y la situación de las mujeres? Varios aspectos pueden señalarse al respecto.

---

<sup>15</sup> Para ver el listado completo de las 53 condiciones en las 7 dimensiones establecidas por el programa *Chile Solidario*, véase Alonso (2007, anexo 8).

Al igual que ocurre en la mayoría de los programas de transferencias monetarias en América Latina, las mujeres no son estrictamente la población objetivo del programa, pero son quienes reciben el beneficio. Sin embargo, no es correcto interpretar que el ingreso que recibe es un derecho que la asiste. Por el contrario, y dado el establecimiento de las 53 condiciones mínimas que las familias deben cumplir durante su participación en el programa, la mujer actúa como instrumento de intermediación entre la familia y el programa, y carga con la responsabilidad de velar por el cumplimiento paulatino de las condiciones impuestas, a cambio del ingreso monetario que recibe.

Adicionalmente, es importante señalar que el ingreso monetario que transfiere el programa *Chile Solidario* es exiguo. Según evaluaciones del mismo programa, representa en promedio un 10% del ingreso de los hogares beneficiarios, a lo largo de los cinco años en los que pueden estar incluidos en el programa. La desproporción entre dicho beneficio y las condicionalidades impuestas resulta evidente.

Como se mencionó, gran parte de las 53 condiciones mínimas que los hogares paulatinamente deben cumplir, se vinculan con cuestiones relativas al cuidado. Lo interesante del caso del *Chile Solidario*, es que las mismas incluyen no solamente el cuidado de los niños y niñas (que es lo habitual en la mayoría de los programas de transferencias condicionadas en la región), sino también el cuidado de las personas mayores.

El establecimiento de este tipo de «derechos mínimos» como condicionalidad para la percepción de los ingresos monetarios a cabeza de las mujeres de las familias beneficiarias es problemática. Consiste de hecho en una institucionalización y consolidación de la responsabilidad principal de las mujeres en el cuidado de los miembros del hogar.

Esto también es un rasgo recurrente de los programas de transferencias condicionadas de la región. En el caso del *Chile Solidario*, sin embargo, puede afirmarse que existen elementos que si funcionaran efectivamente, matizarían esta apreciación.

En primer lugar, no es incompatible con la percepción de otros ingresos por parte del hogar. De hecho, la propia mujer perceptora del beneficio monetario puede percibir ingresos de otras fuentes. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, prevé como uno de los «derechos sociales mínimos», que «en presencia de madre trabajadora y ausencia de cualquier otra persona adulta que pueda hacerse cargo de su cuidado, los niños y niñas menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, al menos inscriptos y postulando)» (condición 2 de la dimensión educación). En tercer lugar, se establece como una condición propia del programa, «que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar, entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros

y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos» (condición 4 de la dimensión dinámica familiar).

La clave aquí es qué tanto estas condiciones pueden operar en la realidad, máxime si se tiene en cuenta el contexto de extrema vulnerabilidad de estos hogares, la discriminación que las mujeres de este sector social enfrentan en el mercado laboral, la debilidad de la oferta de servicios de cuidado infantil (accesibles además a estos hogares). En síntesis, y a pesar de que no existen evaluaciones específicas de esta dimensión, es de esperar que confrontado con la realidad en la que este programa opera, las mujeres persistan como principales responsables del cuidado en sus hogares, y la transferencia monetaria esté de hecho en la práctica consolidando este rol.

El programa no establece condicionalidades específicas que activen mecanismos de trampa de la pobreza, y de hecho no se pierde el beneficio con la inserción de las mujeres en el mercado laboral. Sin embargo, no incluye ninguna intervención tendiente a mejorar las posibilidades de inserción laboral de las mujeres.

De hecho, las condicionalidades vinculadas con el trabajo, refieren a la ausencia de trabajo infantil, la inscripción de las personas desocupadas (nada dice de las estadísticamente consideradas inactivas) en las oficinas de intermediación laboral, y a «que al menos un miem-

bro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable» (condición 1 de la dimensión trabajo). Como se observa, no hay condiciones vinculadas con capacitaciones que puedan mejorar las capacidades laborales de las mujeres, ni ninguna meta específica vinculada con su inserción laboral.

Finalmente, el programa *Chile Solidario* surgió como consecuencia de la dificultad de atender por mecanismos de seguro social (vinculados más centralmente al empleo registrado) a un núcleo duro de población en extrema pobreza. Es importante reconocer, que más allá de todas las limitaciones señaladas, el programa tiene un impacto positivo en el ingreso y la situación material de vida de estos hogares. Sin embargo, la persistencia de programas de este tipo puede contradecirse con la pretensión de avanzar hacia sistema de protección social más inclusivos y homogéneos.

### ***11.3. Las transferencias monetarias del sistema previsional***

El sistema de pensiones chileno fue reformado a inicios de los años ochenta, transformándose de un sistema público de reparto, a un sistema de capitalización individual, con un reducido pilar básico de pensiones asistenciales y un cuerpo central de pensiones contributivas, administrado enteramente por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas.

De esta forma, el sistema previsional chileno es un sistema multipilar con tres componentes:

- a) **Pilar solidario:** Es un pilar no contributivo, con financiamiento y administración estatal, cuyo objetivo es mitigar la pobreza en la vejez. Este pilar comprendía originariamente un programa de pensiones asistenciales (PASIS) y un programa de pensiones mínimas garantizadas (PMG).
- b) **Pilar contributivo:** Está integrado por el sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas, y financiado con las contribuciones obligatorias de los trabajadores/as dependientes.
- c) **Pilar voluntario:** Integrado por los planes contributivos voluntarios (Ahorro Previsional Voluntario [APV] y Cuentas de Ahorro Voluntario [Cuenta 2]), administrado por las AFP y otras aseguradoras privadas.

Las debilidades generales del sistema previsional chileno han sido ampliamente discutidas en la literatura especializada<sup>16</sup>. El sistema ha presentado históricamente problemas de cobertura (en términos de beneficiarios) y de reemplazo (en términos de nivel del beneficio). Según Yáñez (2009) se pueden distinguir al menos tres

grupos de personas que presentaban una cobertura previsional deficiente: i) aquellos que estando afiliados y contribuyendo en el sistema de pensiones privado, sólo alcanzaban coberturas con bajos niveles de beneficios; ii) aquellos que estando afiliados no cotizaban o veían muy interrumpidas sus cotizaciones (baja densidad de cotizaciones, grandes lagunas previsionales) y iii) aquellos que no estaban afiliados al sistema de pensiones y por ende no obtendrían cobertura del sistema contributivo de AFP. Las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en estos tres grupos<sup>17</sup>.

Adicionalmente, existían problemas propios del diseño del sistema que afectaban negativamente a las mujeres. La exigencia de 240 meses o 20 años de cotizaciones para acceder a una pensión mínima garantizada, excluye a las mujeres que como se señaló cuentan con menor densidad de cotizaciones. Asimismo, la aplicación de tablas de expectativa de vida diferenciadas por sexo castiga la mayor esperanza de vida de las mujeres en comparación con los hombres. Esto implica que el monto de aportes personales acumulados en la cuenta individual de la mujer se divide por un promedio de años de sobrevivida mayor, por lo cual las pensiones de las mujeres son menores que las de los hombres aún cuando cuente con equi-

---

<sup>16</sup> Véanse entre otros Quiroga y Ensignia (2007), Arenas de Mesa (2000), Arenas de Mesa y Gana Cornejo (2001).

<sup>17</sup> Sobre los problemas de densidad de cotizaciones de las mujeres en el sistema previsional chileno, véanse Arenas de Mesa (2008) y Mauro y Yáñez (2005).

valentes fondos acumulados. Este efecto negativo se potencia con la menor edad legal de retiro de las mujeres (60 años *versus* 65 años para los hombres) que significa que tienen menos años para acumular fondos en sus cuentas individuales (Yáñez, 2009; Arenas de Mesa y Gana Cornejo 2001; Bertranou, 2008; Pautassi, 2004).

Los problemas fiscales y sociales estructurales del sistema de pensiones chileno, fueron finalmente abordados por la Reforma Previsional implementada en el año 2008<sup>18</sup>. El principal aspecto de la reforma fue la ampliación del componente solidario del sistema, mediante la implementación de los siguientes beneficios:

### ***Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS-Vejez)***

Es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

Para acceder al beneficio se requiere tener al menos 65 años de edad, 20 años de residencia en el país, e integrar un grupo familiar perteneciente al porcen-

taje más pobre de la población de Chile. La pertenencia a un hogar pobre se establece a través de la información provista por la Ficha de Protección, en la medida que el hogar tenga menos de un cierto umbral de puntos establecidos específicamente<sup>19</sup>. Además, se ha decidido un cronograma gradual de cobertura de la población considerada pobre, que llegaría al 60% en el 2012.

El monto del beneficio se estableció en \$75.000 (105€) mensuales a partir del 1 de julio de 2009, con un mecanismo previsto de ajuste en función de las variaciones del IPC.

### ***Pensión Básica Solidaria por Invalidez (PBS-Invalidez)***

Es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas declaradas inválidas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

Para acceder a la PBS se requiere un tiempo mínimo de 5 años de permanencia en Chile, y se establece también la condicionalidad vinculada al nivel de ingreso del hogar. Podrán acceder quienes integren un grupo familiar pertene-

---

<sup>18</sup> La reforma fue implementada a través de la sanción de la Ley 20255.

<sup>19</sup> La Ficha de Protección Social es un instrumento de gestión de la política social chilena, que se utiliza para evaluar la situación de vulnerabilidad de los hogares. Se administra a través de un formulario en el que se indaga sobre los recursos económicos, las necesidades de la familia, y los riesgos que enfrenta.

ciente al porcentaje más pobre de la población de Chile<sup>20</sup>.

El monto de la PBS de invalidez es igual al monto de la PBS de vejez, y contempla los mismos mecanismos de ajuste.

### **Aporte Previsional Solidario a la Vejez (APS-Vejez)**

El Aporte Previsional Solidario de vejez es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas que tengan una pensión base mayor que cero e inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)<sup>21</sup> y reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley 20.255<sup>22</sup>.

Los montos de la PMAS y su entrada en vigencia se presentan en el cuadro 2<sup>23</sup>:

CUADRO 2.

Periodo	PMAS
1 de julio 2008 a 30 de junio 2009.....	\$70.000
1 de julio 2009 a 30 de junio 2010.....	\$120.000
1 de julio 2010 a 30 de junio 2011.....	\$150.000
1 de julio 2011 a 30 de junio 2012.....	\$200.000
A partir del 1 de julio de 2012 .....	\$255.000

### **Aporte Previsional Solidaria de Invalidez (APS-Invalidez)**

Es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que han sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una pensión inferior a la Pensión Básica Solidaria de Vejez.

El APS de Invalidez es la diferencia entre la Pensión Básica Solidaria de Invalidez

<sup>20</sup> La determinación de la pobreza de los hogares sigue los mismos criterios que en el caso de la PBS-Vejez.

<sup>21</sup> La PMAS es el umbral de ingresos que garantiza el sistema previsional, a partir de la reforma.

<sup>22</sup> Los parámetros básicos de referencia para establecer el monto del APS-Vejez son los siguientes:

PBS: Pensión Básica Solidaria.

PMAS: Pensión Máxima con Aporte Solidario.

PAFE: Pensión Autofinanciada de Referencia. Se calcula como una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales de cobertura, utilizando la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez o invalidez, según corresponda, de los últimos seis meses.

Pensión Base (PB): Es aquella que resulta de sumar la PAFE del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo al DL núm. 3.500, de 1980, más las pensiones que perciba de los regímenes administrados por el INP, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia y las pensiones de sobrevivencia de la Ley núm. 16.744.

El beneficio se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$APS = \left[ \begin{array}{ll} PBS + \left[ 1 - \frac{PBS}{PMAS} \right] * PB - \Sigma \text{ pensiones recibidas;} & \text{si } PB < PBS \\ PBS - \frac{PBS}{PMAS} * PB; & \text{si } PB \geq PBS, \text{ si la pensión se recibe en retiro programado este monto} \\ & \text{se debe corregir por un factor.} \end{array} \right]$$

<sup>23</sup> Estos montos equivalen a: 98€, 168€, 210€, 280€, 357€.

y la Pensión Base (PB) de la persona inválida.

El fortalecimiento de los componentes solidarios del sistema previsional chileno representa sin dudas una mejora para las mujeres, como grupo poblacional sobrerrepresentado entre aquellas personas perjudicadas por la dinámica del sistema anterior. A partir de la reforma previsional, personas sin ningún tipo de registro contributivo pueden acceder a un beneficio previsional (en la medida que se encuentren por debajo del umbral de ingresos familiares establecido). Según estimaciones oficiales, el 60% de las personas beneficiarias de la PBS y del APS serán mujeres.

Asimismo, la reforma ha mejorado el monto de los beneficios que distribuye a través de su pilar solidario, pasando de \$45.000 a \$75.000 (de 63 a 105€). Podestá (2007) realizó algunas estimaciones para evaluar cuál es el impacto específico de estas mejoras en los haberes promedio de las mujeres, concluyendo que efectivamente la mejora es sustantiva, evidenciándose con mayor fuerza en el caso de las mujeres con menor nivel educativo (y presumiblemente, menores ingresos del trabajo sobre los cuales cotizar).

Existen otras modificaciones implementadas en la reforma que también tienen implicaciones para las mujeres. Ellas incluyen las siguientes<sup>24</sup>:

*División de saldos acumulados en las cuentas individuales de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad*

A partir de la reforma se autoriza a que un juez, en el marco de un juicio por nulidad o divorcio, divida el saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge, en caso que una de las partes se vea menoscabada. Se considera que esto puede suceder cuando como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los hijos o a las labores propias del hogar común, uno de los cónyuges no pudo desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio, o lo hizo en menor medida de lo que podía y quería. La compensación puede involucrar hasta el 50% de los fondos acumulados durante el matrimonio.

Si bien este es un beneficio al que por derecho pueden acceder tanto hombres como mujeres, se presume que dada la actual división sexual del trabajo, beneficiará mayormente a las mujeres.

*Separación por género de la licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS)*

La mayor esperanza de vida de las mujeres y una tasa de accidentalidad menor se traducen en una menor probabilidad de uso del seguro, razón por la cual una licitación por separado tiene como efecto una menor prima para las mujeres. La diferencia entre la prima que de-

---

<sup>24</sup> Sigo aquí a Yáñez (2009).

ben pagar los hombres y las mujeres como resultado de la licitación del seguro, se integra a las cuentas de capitalización de estas últimas, mejorando sus pensiones autofinanciadas. Este beneficio será mayor para mujeres más jóvenes con altos sueldos y sin lagunas previsionales. El efecto de la diferenciación del SIS implica un aumento promedio del orden del 5% en las pensiones autofinanciadas de las mujeres, independientemente de su estado civil y nivel de escolaridad (Podestá, 2007).

*Ingreso mínimo imponible de trabajadoras de casa particular (empleadas de servicio doméstico)*

Todas las trabajadoras de casa particular cuentan a partir de la reforma con un mínimo imponible para efectos de Seguridad Social que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual para jornadas completas, o proporcional a la pactada, si ésta fuere inferior. Es decir, se elimina la distinción entre renta mínima imponible especial para trabajadoras de casa particular y la correspondiente al salario mínimo nacional. Esto les permitirá aumentar el monto de su cuenta y así mejorar su pensión final.

*Habilitación de pensiones de sobrevivencia para los hombres*

Hasta la reforma previsional, el sistema chileno contemplaba la posibilidad de

que los hombres incluyeran en su seguro previsional un componente destinado a crear una pensión de sobrevivencia para sus cónyuges en caso de fallecimiento. La reforma extendió esta posibilidad a las mujeres, incluyendo como beneficiario de pensión de sobrevivencia, a su cónyuge no inválido y al padre soltero de hijos legalmente reconocidos de filiación no matrimonial que viva a sus expensas<sup>25</sup>.

A estos componentes de la Reforma Previsional que tienen una implicancia explícita para las mujeres, se agrega la introducción del Bono por Hijo reseñada anteriormente.

La mejora en las pensiones de las mujeres operada por el fortalecimiento del sistema de pensiones solidarias se ve potenciado por estas otras transformaciones y contribuye a reducir la brecha de género de las pensiones. Podestá (2007) estimó esta mejora incluyendo los componentes solidarios, y además la diferenciación del SIS, la introducción del Bono por Hijo, y la incorporación de la pensión de sobrevivencia al cónyuge no inválido. El resultado se presenta en el cuadro 3.

Como puede verse, la Reforma Previsional no elimina las brechas de género en el monto de las pensiones, pero las reduce significativamente. Esta reducción es mayor para el caso de las personas casadas, y para los niveles de educación más bajo.

---

<sup>25</sup> Comparando con la situación actual, si las mujeres casadas optaran por financiar una pensión de sobrevivencia para su cónyuge no inválido, su pensión autofinanciada promedio se reduciría en un 2,4%.

CUADRO 3. *Escenario actual y escenario con reforma (en miles de pesos)*

Tipo de individuo		Escenario anterior			Escenario reforma			Cambio Brecha (%)
		Mujer	Hombre	Brecha (%)	Mujer	Hombre	Brecha (%)	
Casados	Ed. Básica .....	48	142	194	73	168	131	-32
	Ed. Media.....	102	268	162	144	276	92	-43
	Ed. Superior.....	233	486	108	250	494	98	-10
Solteros	Ed. Básica (con PMG) .	101	131	30	108	162	50	69
	Ed. Básica (sin PMG)...	65	131	102	108	162	50	-51
	Ed. Media.....	139	269	94	167	278	67	-29
	Ed. Superior.....	259	503	94	276	276	85	-9

Fuente: Podestá (2007).

Puede concluirse entonces que efectivamente, la reforma previsional ha logrado mejorar el nivel de pensiones de las mujeres, aumentar su cobertura y reducir en términos generales las brechas de género. En este sentido, resulta una mejora respecto del sistema anterior.

Sin embargo, no resuelve algunas cuestiones estructurales, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Persistencia de la brecha de género en el monto de las pensiones.

Las pensiones promedio de los hombres siguen siendo sustantivamente mayores que las pensiones de las mujeres. Esto obedece a la persistencia de la discriminación de género en el mercado laboral, y a las coberturas estrictamente básicas que garantiza el sistema reformado.

Es decir, en la medida en que persiste una inequitativa distribución del trabajo remunerado y no remunerado, las

mujeres quedan relegadas en mayor medida que los hombres a los beneficios básicos o mínimos. En efecto, según la información disponible, el 67,8% de las personas beneficiarias de la PBS-Vejez y del APS-Vejez son mujeres.

- Acceso condicionado a la situación familiar y de ingresos.

El hecho de que los componentes solidarios del sistema se focalicen en las personas pero en función de la situación de su grupo familiar, excluye de la percepción del beneficio previsional, a aquellas mujeres sin ingresos propios que viven en hogares no pobres. Este es el caso típico de las mujeres dedicadas enteramente a las tareas domésticas y de cuidado, de los hogares de ingresos medios.

En este sentido, el pilar solidario, cuyo impacto positivo en el ingreso de las personas (y centralmente de las mujeres) mayores de hogares vulnerables es innegable, «es concebido como un me-

canismo que absorbe las deficiencias de solidaridad propias del esquema de capitalización individual» (Yáñez, 2009: 36). Sin embargo, no establece un sistema de riesgos compartidos y financiamiento colectivo.

- Persistencia de la pensión por sobrevivencia del cónyuge.

La pensión de sobrevivencia a la que tenían con anterioridad a la reforma acceso solamente las mujeres cónyuges de beneficiarios con registros contributivos, podría resultar en la práctica en un desincentivo a la oferta laboral de las mujeres.

La introducción en la reforma de la opción a que las mujeres constituyan un seguro de sobrevivencia para sus cónyuges no inválidos no resuelve el problema. En efecto, en la medida que persiste el inequitativo reparto de trabajo remunerado y no remunerado, la pensión de sobrevivencia será un atributo básicamente femenino.

- Persistencia de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.

En el componente contributivo de capitalización individual persisten los cálculos actuariales de las pensiones discriminadas que consideran tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Hasta la reforma, esto implicaba que a igualdad de fondos acumulados, y jubilándose a la misma edad, las mujeres recibían una pensión 30% inferior a la del hombre. Si la edad de retiro de la mujer era a los 60 años,

esta diferencia se ampliaba al 50%. Es de esperar que los cambios introducidos en la reforma disminuyan esta brecha, por el efecto positivo sobre el nivel de las pensiones de las mujeres, pero no la eliminen.

- Persistencia de edades diferenciadas de jubilación para mujeres pobres y no pobres.

Las mujeres con registro contributivo pueden jubilarse a los 60 años. Las mujeres sin registros contributivos, sólo pueden acceder a los componentes solidarios del sistema a partir de los 65 años de edad. Esta es una discriminación vertical al interior de las mujeres.

- Persistencia de pensiones de bajo monto.

Como se señaló, es innegable que el fortalecimiento del sistema de pensiones solidarias mejora la situación de ingresos de las personas de menores recursos, y particularmente de las mujeres. Sin embargo, los montos de estas pensiones siguen siendo reducidos, y no garantizan un nivel básico de autonomía económica individual.

### III. EL IMPUESTO A LA RENTA CHILENO Y SUS IMPLICACIONES SOBRE LA EQUIDAD DE GÉNERO

Los ingresos tributarios representan la principal fuente de recursos del Estado

chileno, alcanzando al 70% del total de los recursos. La presión tributaria total alcanza al 18,6% del PIB, y la estructura tributaria está concentrada en los impuestos indirectos, que concentran el 60% de la recaudación total.

El impuesto a la renta en Chile es el principal componente directo de los impuestos. La presión tributaria de su recaudación alcanza el 7,3% del PIB. Comprende cuatro componentes: i) el Impuesto de Primera Categoría, que grava las rentas del capital; ii) el Impuesto de Segunda Categoría, que grava las rentas del trabajo; iii) el Impuesto Global Complementario, que grava las rentas de todas las personas naturales residentes (con crédito por los impuestos de categoría); y iv) el Impuesto Adicional, que grava las rentas de las personas naturales o jurídicas no residentes (con crédito por los impuestos de categoría).

El presente análisis se concentra en el Impuesto de Segunda Categoría (ISC), por constituir el principal componente de tributación sobre los ingresos personales. El ISC representa el 15% del total de la recaudación total del impuesto a la renta.

El ISC grava los ingresos del trabajo (incluyendo ingresos por trabajo asalariado, trabajo por cuenta propia y el ejercicio de profesiones liberales). Existe un mínimo no imponible equivalente a \$ 6 millones anuales (aproximadamente 8.400 euros) y una escala de imposición progresiva, tal como puede verse en el cuadro 4.

Del total de contribuyentes potenciales del impuesto, estimados para el año 2009, casi el 90% tiene un nivel de ingreso que no alcanza el mínimo no imponible. La mayoría de los contribuyentes que tributan, lo hacen en la escala de menor tasa de imposición.

**CUADRO 4. Chile: Impuesto único de segunda categoría (tramos, tasas y contribuyentes)**

Tramo de renta		Tasa marginal	Año 2009	
Desde	Hasta		Cantidad de contribuyentes	
UTA	UTA	%	Número	%
0	13,5	0	5.173.215	89,57
13,5	30	5	496.130	8,59
30	50	10	71.115	1,23
50	70	15	17.953	0,31
70	90	25	6.647	0,12
90	120	32	3.906	0,07
120	150	37	1.657	0,03
150	y más	40	4.781	0,08
Total .....			5.775.404	100,00

UTA = 12 \* UTM = \$451,824 = 602 euros.

Mínimo no imponible = 8.132 euros.

Fuente: En base a datos del servicio de impuestos internos.

*El sujeto de imposición es la persona individual, y no existe posibilidad de optar por tributación conjunta*, para el caso de personas convivientes en matrimonios legalmente constituidos. Esto constituye un primer punto positivo del sistema chileno, por los siguientes motivos:

- Evita una discriminación frecuente en los sistemas de tributación conjunta, que es la imposición de una tasa marginal mayor para el ingreso secundario del hogar, que dadas las inequidades de género en el mercado laboral, y en la distribución del trabajo (remunerado y no remunerado), suele ser el ingreso de la mujer.
- Por lo anterior, no impone desincentivos a la oferta de fuerza de trabajo de las mujeres casadas.
- No impone condiciones de tributación diferentes para distintos tipos de hogares, por lo cual no promueve ningún arreglo familiar particular. Es decir, elimina cualquier motivación fiscal al matrimonio, o bien, alguna penalización para hogares monoparentales.

Otra particularidad con implicaciones para el foco de nuestro análisis, es que el sistema de impuesto a la renta chileno *no contempla desgravaciones por cargas de familia*. Es decir, no existe la posibilidad (presente en muchos otros sistemas), de deducirse un monto fijo (o una suma de gastos asociados) por la

presencia de un/a cónyuge, de hijos/as, o de progenitores.

En los sistemas donde existen este tipo de desgravaciones suelen ocurrir dos tipos de mecanismos que discriminan contra las mujeres<sup>26</sup>. En primer lugar, las desgravaciones son utilizadas mayormente por el cónyuge de mayores ingresos (habitualmente el varón)<sup>27</sup>. En segundo lugar, se discrimina contra los hogares monoparentales (grupo en el que los hogares comandados por mujeres están sobrerrepresentados), que no pueden desgravarse el monto correspondiente por cónyuge.

Sin embargo, la existencia de desgravaciones por cargas de familia, también puede interpretarse como un reconocimiento por los gastos involucrados en el cuidado de las personas dependientes. En este sentido, en el caso chileno, *no se está facilitando, por medio de la desgravación impositiva, el acceso a servicios de cuidado*. Esto es especialmente relevante ante la ausencia de servicios públicos de cuidado, lo que implica que los hogares se vean obligados a adquirir estos servicios en el mercado. También es importante de considerar, ante la ausencia de transferencias monetarias universales para atender la presencia de niños y niñas en los hogares.

Respecto a las *desgravaciones* que sí existen en el caso chileno, las mismas

---

<sup>26</sup> Al respecto, véase el ejemplo de España en el capítulo 5 de este volumen.

<sup>27</sup> No obstante en algunos sistemas se permite que la deducción se realice hasta un 50% por cónyuge.

derivan de gastos individuales, con lo cual tampoco puede advertirse algún tipo de discriminación que opere por este mecanismo. Estas desgravaciones incluyen las siguientes:

- Las cotizaciones para fondos de pensiones y seguros de salud. Las primeras equivalen a 12,3% de la renta mensual (10% de ahorro previsional y 2,3% de comisión y seguro de invalidez), y las segundas 7% de la renta mensual. En ambos casos se aplica un límite máximo de cotizaciones, equivalente a los porcentajes anteriores aplicados sobre un sueldo máximo imponible de 60 UTM.
- Los fondos destinados al Ahorro Previsional Voluntario (APV), esto es, depósitos voluntarios en las cuentas de capitalización individual del Sistema de Pensiones. Mediante esta franquicia se pueden deducir hasta 50 UTM.
- Los intereses pagados, devengados en créditos con garantía hipotecaria destinado a la compra o construcción de viviendas. Este es un beneficio decreciente con el nivel de renta. En ningún caso puede exceder de 8 UTA.

En síntesis, el régimen de impuesto a la renta chileno, en su componente de ingresos del trabajo no presenta sesgos explícitos de género. Varones y mujeres son tratados como contribuyentes individuales, sin diferencias explícitas y no existen componentes en la declaración donde puedan usufructuarse beneficios (digamos créditos fiscales) por efectos conjuntos.

La imposibilidad de declaración conjunta, así como la inexistencia de desgravaciones por cargas de familia (entre ellas por cónyuge dependiente), diluye los desincentivos que la tributación sobre la renta puede ejercer a la incorporación en el mercado laboral de las mujeres casadas.

Sin embargo, la inexistencia de estas desgravaciones penaliza a los hogares con mayores responsabilidades de cuidado, y particularmente a las personas que tienen a cargo ese cuidado: las mujeres.

El hecho de no poder deducir cargas familiares o bien el costo de servicios de cuidado, puede tener un impacto negativo en el acceso a servicios de cuidado por parte de los hogares, esenciales para facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Para el caso de los hogares monoparentales comandados por mujeres, esta omisión puede ser especialmente severa, más aún en el contexto de ausencia o debilidad de servicios públicos de cuidado.

Esta conclusión es importante si se tiene en cuenta la necesidad de una reforma tributaria en Chile. La misma aparece como imperiosa por dos motivos. En primer lugar, por la necesidad de consolidar la estabilidad de los ingresos, que puede lograr gracias al espacio que todavía existe para incrementar la presión tributaria. En segundo lugar, por la necesidad de potenciar el impacto redistributivo del sistema tributario, dotándolo de mayor progresividad.

Transformar el impuesto a la renta debería ser un elemento esencial de cualquier propuesta de reforma. Extender la base contributiva y disminuir la evasión, deberían ser objetivos a lograr. En el camino debe velarse por no producir o profundizar inequidades de género. Mantener el principio de tributación individual, evitar la posibilidad de aprovechamiento conjunto de las desgravaciones, que impliquen desincentivos a la búsqueda de ingresos por parte de las mujeres, y contemplar incentivos fiscales para la adquisición de servicios de cuidado, deberían ser estrategias rectores de cualquier reforma que aspire a mayor justicia social.

#### IV. CONCLUSIONES

Este trabajo ha dado cuenta de las dimensiones de género que atraviesan la cuestión fiscal en Chile. Tanto por el lado de las erogaciones públicas (gasto público en transferencias monetarias), como por el lado de los ingresos públicos (esquema de tributación a la renta), se verifica la persistencia de elementos que consolidan una distribución inequitativa de oportunidades económicas para varones y mujeres.

La cuestión central no es nueva. Refiere a la dificultad que tienen las mujeres para desarrollar su potencial productivo y ser remuneradas a cambio, debido al todavía muy desigual reparto de las responsabilidades en la reproducción so-

cial. El sistema de tributos y transferencias fiscales en Chile no contribuye a transformar este determinante estructural, aun cuando algunas reformas recientes puedan facilitar comenzar a andar este camino.

En materia de legislación laboral, persisten elementos que promueven la discriminación estadística contra las mujeres, y que no incitan, en cambio, a un mayor compromiso de los padres con el cuidado de sus hijos pequeños, paso imprescindible para equiparar entre varones y mujeres las implicaciones que tiene la necesidad de compatibilizar la vida laboral y familiar.

Asimismo, en la legislación persisten injustificados tratamientos diferenciales para sectores de actividad donde las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas, como es el caso del servicio doméstico.

En materia de transferencias fiscales, Chile ha avanzado hacia aumentar la cobertura y mejorar los beneficios que transfiere, beneficiando a las mujeres estructuralmente excluidas de los componentes típicos de la Seguridad Social. Sin embargo, estas mejoras son insuficientes por varios motivos. En primer lugar, porque subyace en todos los casos la presunción de la responsabilidad principal de las mujeres en el cuidado de las personas dependientes. En segundo lugar, porque no se aprovechan los mecanismos fiscales para facilitar el acceso a servicios de cuidado y con ello

mejorar las posibilidades de una organización más equitativa de las responsabilidades domésticas. En tercer lugar, porque no se promueve suficientemente la participación de las mujeres en el mercado laboral, y la mejora en las condiciones en que ésta podría suceder.

Para lograr una mejora sustantiva en el nivel de igualdad entre hombres y mujeres, es necesario desarrollar estrategias que no solamente reconozcan el trabajo no remunerado de las mujeres, sino que permitan su redistribución. Este es un elemento imprescindible para conseguir una mejor inserción laboral de las mujeres que a su vez les permita mejorar su situación de ingresos y conseguir autonomía económica.

Para ello es importante revisar y ampliar la legislación, incluyendo licencias parentales amplias e intransferibles; es necesario asumir la necesidad de una política pública de cuidado que garantice el acceso a servicios de cuidado a toda la población que lo requiera; es conveniente avanzar hacia esquemas de transferencias monetarias universales, que no discriminen entre las personas o los grupos familiares en los que conviven; es imperioso avanzar hacia esquemas de financiamiento de la política pública más progresivos.

Sería bueno que en estos tiempos de reconstrucción física del país, estos elementos no queden relegados. Para que el país reconstruido sea efectivamente uno más justo e igualitario.

## BIBLIOGRAFÍA

ABRAMO, L. y TODARO, R. (eds.) (2002): *Cuestionando un mito: costos laborales y mujeres en América Latina*, Lima, OIT.

ALONSO, F. (2007): *Análisis del impacto del Sistema de Protección Social Chile Solidario en la problemática del trabajo infantil*, Santiago, OIT-Gobierno de Chile.

ARENAS DE MESA, Alberto (2008): «Reforma Provisional. Dimensión Territorial» (Ley núm. 20.255)», Reforma Previsional: Seminario «Funcionarios Municipales», 29 y 30 de abril, Santiago de Chile.

ARENAS DE MESA, Alberto y GANA CORNEJO, Pamela (2001): *Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género*, CEPAL, Serie Población y Desarrollo núm. 18, Santiago de Chile, octubre.

BERTRANOU, Fabio (2008): «La dimensión de género en la política social». El caso del sistema de pensiones», Seminario «Protección Social y Género», Gobierno de Chile-Ministerio de Planificación, Santiago de Chile, 14 de octubre.

PAUTASSI, L. (2004): «Legislación previsional y equidad de género en América Latina», en F. Marco, *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género*, Santiago de Chile, CEPAL.

PAUTASSI, L.; FAUR, E. y GHERARDI, N. (2005): «Legislación laboral y género en América Latina. Avances y omisiones», en *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Santiago de Chile, CEPAL.

PODESTÁ, Andrea (2007): «La dimensión de género en la reforma del sistema de pensiones chileno». Tesis para optar al Grado de Magíster en Economía Aplicada, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.

QUIROGA, Yesko y ENSIGNIA, Jaime (eds.) (2007): «Rompiendo mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile», Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert.

RACZYNSKI, D. (2008): *Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro*, Santiago de Chile, IFHC-CIEPLAN.

REYES, N.; PAZ, C. y TODARO, R. (2007): «Servicios de cuidado y división de responsabilidades de cuidado dentro del hogar», Montevideo, IGTN.

YÁÑEZ, S. (2009): «La dimensión de género de la reforma previsional chilena», Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.

## GLOSARIO DE SIGLAS

AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones.

APS: Aporte Previsional Solidario.

APV: Ahorro Previsional Voluntario.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

INP: Instituto Nacional de Pensiones.

IPC: Índice de Precios al Consumidor.

ISC: Impuesto de Segunda Categoría.

PAFE: Pensión Autofinanciada de Referencia.

PASIS: Programa de Pensiones Asistenciales.

PB: Pensión Base.

PBS: Pensión Básica Solidaria.

PMAS: Pensión Máxima con Aporte Solidario.

PMG: Pensiones Mínimas Garantizadas.

SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer.

SIS: Seguro de Invalidez y Supervivencia.

UTA: Unidad Tributaria Anual.

UTM: Unidad Tributaria Mensual.

## 5. LA (DES)IGUALDAD DE GÉNERO EN EL SISTEMA DE IMPUESTOS Y PRESTACIONES DE ESPAÑA

Carmen Castro García y Bibiana Medialdea García\*

### I. PANORÁMICA DE LA SITUACIÓN DE ESPAÑA

España se enmarca entre los países europeos con un Estado de bienestar desarrollado a través de un sistema público de Seguridad Social, y de un sistema de impuestos personales progresivos que tienen una amplia implantación. A pesar de ello sigue siendo uno de los estados miembros de la Unión Europea con menor gasto público en protección social (20,9% del PIB en 2006, por debajo del 26,9% de media de la UE27).

Las recientes reformas legislativas<sup>1</sup> impulsadas por el Gobierno de España, en esta materia se interpretan como un intento de ampliar la cobertura de las necesidades sociales. En este contexto se determina el llamado «cuarto pilar del Estado de bienestar en España»: la atención a la dependencia, que se suma a los tres ya existentes en las políticas públicas de protección social: educación, sanidad y pensiones.

Tanto el acceso a la educación como a la sanidad se consideran derechos básicos y universales, de ahí la amplia cobertura de su acceso que alcanza tanto a la población española como a la población migrante residente en España. Las elevadas tasas de alfabetización de la po-

blación (98,6% de los hombres y 96,4% de las mujeres, en 2007) son producto de la evolución del sistema educativo y de la universalización de la educación pública y obligatoria; que era hasta los 14 años y se extendió hasta los 16 en 1990, con la aprobación de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo.

El creciente envejecimiento de la población en España es el reflejo de la disminución de las tasas de fecundidad que ha vivido este país en los últimos 30 años. El leve repunte sostenido de la fecundidad (pasa del 1,4 en 2007 a 1,46 en 2008) no es suficiente para garantizar por sí mismo la sostenibilidad de las necesidades de la población futura; de hecho, el índice de dependencia (ratio entre el número de población mayor de 65 y el total de población activa en edad de trabajar, de 15 a 64 años) que en 2008 fue de 24,4%, se estima que alcance en 2030 el 34,3% y que en 2060 llegue al 59,1%.

CUADRO 1. Población en situación de pobreza (en porcentaje)

	2007		
	Hogares de una persona	Una persona, mujer	Una persona, hombre
UE 25	20	13	7
España	11	8	3

Fuente: INE, 2008.

\* Instituto de Estudios Fiscales, España.

<sup>1</sup> Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley 1/2004); Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley 39/2006); Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (Ley 35/2006); Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (Ley 3/2007).

La pobreza (ingresos menores al 60% de la mediana de ingresos) en 2007 afectaba al 21% de las mujeres y al 18% de los hombres. La pobreza infantil supera la tasa del 24%, de las más altas de la UE; y respecto a los hogares unipersonales, también hay una mayor incidencia sobre las mujeres.

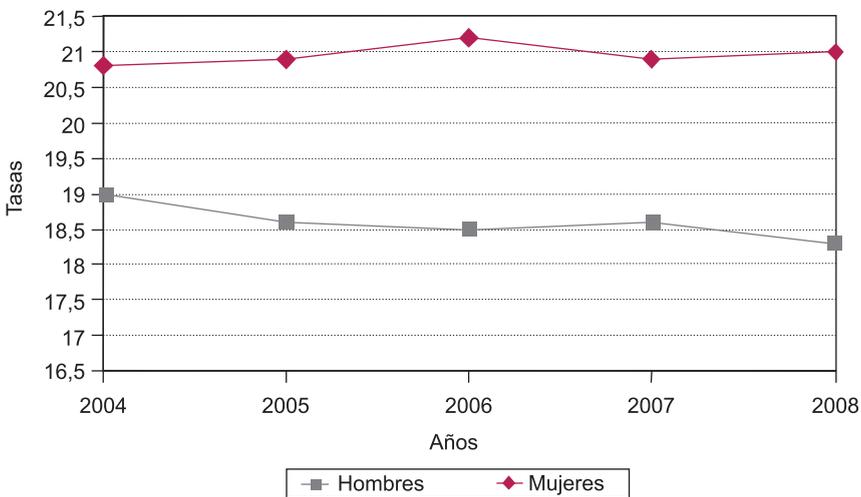
La evolución de las tasas de riesgo de pobreza (INE) muestran una fuerte resistencia a la reducción de la brecha de género, lo que sugiere la conveniencia de analizar el sistema de protección social y el sistema fiscal como instrumentos claves para una mayor eficiencia en la redistribución de la riqueza.

La particular configuración de España como Estado de las autonomías ha ido

provocando una mayor profundización en el nivel de descentralización política y administrativa entre la Administración central (Estado) y las de las correspondientes 17 comunidades autónomas (gobiernos regionales), quienes tienen asumidas las competencias de servicios sociales básicos, de sanidad y, en menor medida, de educación.

La actividad económica de España se realiza fundamentalmente en el mercado regulado (economía formal); no obstante existe una parte de la misma que se desarrolla en la llamada economía informal y que, según las últimas estimaciones<sup>2</sup> sobre su dimensión, alcanzó el 23,3% del PIB en el año 2009.

GRÁFICO 1. Evolución de tasas de riesgo de pobreza, España



Fuente: INE, 2008.

<sup>2</sup> GESTHA. Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda, 2010.

Probablemente sea la *paridad política* el resultado más relevante de las reformas legislativas realizadas. La introducción en la Ley de Igualdad (Ley 3/2007) del criterio de representación mínimo del 40% y máximo del 60% de cualquiera de los sexos, y la modificación correspondiente de la Ley electoral vigente, ha tenido un efecto multiplicador positivo que se refleja, además de en el gobierno del Estado, en 11 parlamentos autonómicos.

Los avances para eliminar la violencia contra las mujeres han sido espectaculares, sobre todo en la percepción de este problema como un problema social de salud pública y por la amplia consideración de que su existencia es un indicador de la desigualdad existente. La evolución del *Índice epidémico mensual de muertes por violencia del compañero íntimo*, dentro de la gravedad de los datos, muestra una perspectiva alentadora. Sin embargo, en la realidad económica subsisten los grandes problemas. La falta de independencia económica de muchas mujeres las mantiene atrapadas en relaciones de dependencia que en demasiadas ocasiones se convierten

en trampas para sus propias vidas (configurando la parte sumergida del iceberg de la violencia de género).

### 1.1. *Mujeres y hombres ante el mercado laboral*

En las últimas décadas se ha producido un importante proceso de incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, aunque el resultado alcanzado todavía dista del objetivo definido por el Consejo de Europa en la *Estrategia Europea para el crecimiento, empleo y competitividad*<sup>3</sup>. El aumento de la tasa de actividad femenina, que en el año 2008 alcanzó el 50,46% sigue resultando escaso ante la tasa de actividad masculina del 69,49%. El mayor diferencial se da entre las mujeres casadas respecto a la de los hombres del mismo estado civil; lo que es indicativo de la incidencia del modelo familiar de un único receptor de rentas (hombres).

La tasa de empleo femenina experimentó un intenso crecimiento de 10,4 puntos porcentuales durante el periodo de 2002 a 2007; sin embargo, su variación

CUADRO 2. *Tasas de actividad, España 2008*

Solteros/solteras		Casados/casadas		Viudos/viudas		Separados/separadas o divorciados/divorciadas	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
73,75	65,06	68,95	49,77	13,68	8,94	76,12	74,75

Fuente: INE, 2008.

<sup>3</sup> 60% de tasa actividad femenina.

durante 2007 y 2008 apenas es perceptible, ya que se pasa de un 54,7 a un 54,9%. La tasa de empleo masculino refleja en mayor medida la consecuencia de la crisis sobre los sectores más fuertemente masculinizados: en el año 2007 era del 76,2% y del 73,5% en 2008.

El trabajo a tiempo parcial no ha sido la opción generalizada del mercado de trabajo de España, aunque sí un factor eminentemente feminizado (del total de personas empleadas a tiempo parcial, las mujeres representaban el 80,44% en 2007 y el 80,02% en 2008), lo que explica las tasas de empleo a tiempo completo equivalente que para las mujeres, en estos mismos años eran del 48,5% y 49,1% y para los hombres del 75,1% y 73,1%.

Otro indicador relevante sobre las diferentes condiciones de la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral es la brecha salarial: entre el salario bruto por hora que perciben como media las mujeres respecto al de los hombres, en 2007 existía un 17,6%; esta brecha de género se situaba próxima al 30% respecto al salario bruto anual que perciben como media las mujeres y los hombres.

## 1.2. *El sistema de protección social/laboral*

La configuración del derecho y condiciones de protección laboral se recoge en tres instrumentos jurídicos esencia-

les: el *Estatuto de los Trabajadores* (afecta a todas las personas empleadas por cuenta ajena, con la excepción de empleados/as públicos y personas que trabajan como «empleados de hogar»; esta última categoría tiene una situación excepcionalmente desprotegida, tal y como se explica en este mismo capítulo), el *Estatuto del Trabajo Autónomo* (afecta a todas las personas que trabajan por cuenta propia y se encuentran registradas en la Seguridad Social como trabajadoras autónomas) y el *Estatuto Básico del Empleado Público* (afecta a quienes son funcionarios/as de la administración pública). Estos tres marcos jurídicos se han actualizado recientemente con la *Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres* (Ley 3/2007).

Hay tres elementos relevantes, a efectos de este estudio, entre los que definen el sistema de protección social y laboral en España:

A) *Salario Mínimo Interprofesional* (SMI): se establece como mecanismo que garantiza el importe mínimo de retribución que percibirá cualquier persona empleada por su jornada legal de trabajo, sin distinción de sexo o edad de los trabajadores, y ya sean personas contratadas de manera fija, eventual o temporera; con la excepción de las personas empleadas del hogar. El valor del SMI se fija cada año por el Gobierno<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> SMI 2009: 624 euros.

- B) *Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM)*: es el índice que, desde el 1 de julio de 2004, sustituye al SMI como índice de referencia para el cálculo del umbral de ingresos (ayudas para vivienda, becas, prestación asistencial por desempleo, etc.). Su valor se actualiza anualmente a través de la Ley de Presupuestos<sup>5</sup>.
- C) *Prevención de Riesgos Laborales y protección del puesto de trabajo ante situación de embarazo (y lactancia)*. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Ley 31/95) establece el marco de obligatoriedad que las empresas y entidades empleadoras tienen para garantizar las condiciones de seguridad, higiene y dignificación de las condiciones de trabajo. En esta ley se tipifica el acoso sexual, se considera el mismo como un riesgo para la salud de las personas empleadas que lo sufren y por lo tanto un riesgo para la seguridad en el trabajo que necesariamente han de salvaguardar las entidades y personas empleadoras a través de medidas y mecanismos de protección y prevención.

La protección del puesto de trabajo ante situación de embarazo (y lactancia) se encuentra regulada en esta ley (art. 26, de «Protección de la Maternidad»), así como en el Estatuto de los Trabajadores (1980) y en las posteriores modificaciones del art. 48.4. Se refiere a situaciones

en las que las condiciones de trabajo puedan implicar un riesgo para la salud de la madre o para el feto que pueda poner en peligro el buen desarrollo del embarazo; ante esta situación, la trabajadora embarazada puede pedir a la empresa que la sitúe en otro puesto más adecuado y la empresa tiene la obligación de hacerlo; cuando esto no fuese posible, la trabajadora tiene derecho a la suspensión temporal de su contrato, motivada por riesgo durante el embarazo y/o lactancia, con reserva del puesto de trabajo.

El Estatuto de los Trabajadores estipula también la reserva del puesto de trabajo para aquellas personas que tengan derecho a ausentarse de manera temporal de su empleo para satisfacer las necesidades de cuidado en su entorno familiar, a través de su permiso de maternidad, de paternidad o parental.

### 1.2.1. *Prestaciones por desempleo y políticas activas de empleo*

Ante una situación de desempleo, el sistema español contempla dos tipos de prestaciones: una contributiva y otra de tipo asistencial.

— La *Prestación por desempleo* tiene carácter contributivo y actúa de protección económica para aquellas personas que, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo de forma

<sup>5</sup> IPREM 2009: 526,24 euros/mes.

temporal o definitiva, o vean reducida temporalmente, al menos, en una tercera parte su jornada laboral. La cuantía mensual se calcula en función del IPREM y varía durante el tiempo que se conceda<sup>6</sup>.

- El *Subsidio por desempleo* tiene carácter asistencial y se dirige a aquellas personas trabajadoras que han agotado la prestación contributiva por desempleo y tienen responsabilidades familiares, o son mayores de 45 años, aún cuando no tengan responsabilidades familiares. También se dirige a aquellas personas que no hayan cotizado el periodo mínimo para acceder a una prestación contributiva por desempleo pero que tengan ciertas cotizaciones y también a aquellas en circunstancias especiales, como emigrantes que retornan a España, liberadas de prisión, o mayores de 52 años. La cuantía mensual del subsidio por desempleo es igual al 80% del IPREM.

Por otra parte está la *Renta activa de inserción* (RAI), que es una prestación asistencial destinada a personas en desempleo, menores de 65 años, con ingresos inferiores al 75% del IPREM y con especial dificultad para encontrar empleo. Aunque los criterios de acceso a esta prestación económica están explicitados en su regulación, se contempla

una vía excepcional de acceso dirigida a las mujeres acreditadas<sup>7</sup> por la administración pública como víctimas de violencia de género.

Se trata de una prestación económica que se complementa con otras medidas de apoyo para incorporarse al mercado laboral, se puede conceder por un periodo máximo de 11 meses y, durante ese tiempo, quien percibe esta prestación se compromete a realizar las actividades que se consideren oportunas desde el servicio público de empleo, según conste en su plan personal de inserción.

Además, existe un *Programa de inserción laboral para mujeres víctimas de violencia de género*<sup>8</sup> inscritas como demandantes de empleo o que estén incorporadas a la RAI por dicha causa.

### 1.2.2. Asistencia social

La *Renta Mínima de Inserción* (RMI) es una prestación asistencial que depende de las Comunidades Autónomas. Su objeto es garantizar una renta mínima de supervivencia y se otorga a quien actúe como «titular» en beneficio de todos los miembros de la unidad de convivencia.

La mayoría de las Comunidades Autónomas tienen regulada la RMI, aunque

---

<sup>6</sup> Los primeros 180 días se remuneran al 70% de la base reguladora del salario y los siguientes al 60%.

<sup>7</sup> La acreditación se refiere a cuando existe sentencia condenatoria, resolución judicial que haya aprobado medidas cautelares para la protección de la víctima, orden de protección o, informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género.

<sup>8</sup> Regulado por el RD 1917/2008.

varía el estatus concedido a la misma, así como la denominación y el nivel de desarrollo e implementación; también difiere la cuantía de las mismas aunque el importe mensual no puede ser superior al IPREM.

## II. EL SISTEMA DE IMPUESTOS Y PRESTACIONES: ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

El análisis de la configuración del derecho de algunos de los instrumentos más representativos del sistema de impuestos y prestaciones permite identificar los sesgos de género existentes. Los datos de incidencia que reflejan las estadísticas ponen en evidencia una realidad aquejada todavía por deficiencias y desequilibrios de género.

### II.1. *Derechos básicos y prestaciones para la «conciliación»*

Los derechos básicos de conciliación se refieren a los *permisos remunerados por nacimiento y/o adopción* (maternidad y paternidad), las *excedencias* (no remuneradas) *para el cuidado* de menores de hasta 8 años u otros familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad (lo que en otros países europeos se llaman permisos parentales) y el derecho a solicitar *una reducción de jornada laboral* ante la

existencia de responsabilidades familiares.

La Ley de Igualdad (Ley 3/2007) regula la conciliación como un derecho básico para el reparto equilibrado de responsabilidades, introduciendo teóricamente un nuevo enfoque, el de la corresponsabilidad:

*Art. 39.1: «Los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral se reconocerán a los trabajadores en forma que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio».*

Este nuevo enfoque se ve influenciado por la inercia del planteamiento tradicional de las políticas de conciliación, basadas en la división sexual del trabajo; lo que explica la existencia de algunos sesgos de género. La realidad de esta «conciliación» está contrastada por algunos estudios que muestran los diferentes usos del tiempo que realizan hombres y mujeres (Carrasco y Domínguez, 2003) y que reflejan el mayor tiempo que dedican las mujeres al cuidado familiar y a las tareas domésticas.

A) Los *permisos de maternidad, paternidad y parental* son instrumentos que regulan los periodos de ausencia del lugar de trabajo o de interrupción de las prestaciones laborales habituales, de ambos progenitores (en caso de ser dos), asociados a prestaciones económicas y/o a

otros derechos de protección social, por motivos de nacimiento, del cuidado, atención y crianza de los hijos e hijas. Regular aspectos básicos que inciden en la conciliación de las responsabilidades derivadas del trabajo remunerado y de las responsabilidades familiares, y por ello sus implicaciones y efectos se trasladan a la economía y a la sociedad en su conjunto (Castro y Pazos, 2008).

Las prestaciones contributivas por maternidad y por paternidad consisten en la compensación económica por la pérdida de salario ante la ausencia del puesto de trabajo motivada por el descanso derivado tanto de la maternidad/paternidad biológica como de una adopción o acogida de menores de 6 años o de mayores con especiales dificultades de inserción social y familiar. En principio, estas prestaciones no hacen distinción entre parejas de distinto sexo o del mismo sexo; aunque en la práctica, las parejas de hecho del mismo sexo han tenido dificultades para su aplicación efectiva.

Las mujeres tienen 16 semanas, no interrumpidas, de permiso, baja y prestación de maternidad remunerado al 100% de su salario. De este periodo, las 6 semanas inmediatas al parto se consideran un descanso obligatorio y de uso exclusivo de la madre (intransferible) y las 10 restantes pueden ser cedidas, total o parcialmente, al otro/a progenitor/a,

incluso aunque la madre no tenga las cotizaciones necesarias. Los hombres tienen 13 días (más 2 a cargo de la empresa) de permiso de paternidad, remunerado también al 100% de su salario y de uso exclusivo, aunque no obligatorio. Este permiso de paternidad intransferible ha sido reconocido por la Ley de Igualdad (Ley 3/2007) y, aunque ha supuesto un avance significativo, resulta todavía insuficiente desde la perspectiva de avance hacia la igualdad efectiva.

Fundamentalmente son las mujeres las que se toman permisos y también la gran parte de las excedencias relacionadas con otras responsabilidades familiares (por enfermedad o dependencia de hijos/as o familiares). Esta situación provoca que sean ellas las que se ausenten en mayor medida por este concepto de su puesto de trabajo. La creación de un permiso de paternidad intransferible, en 2007, nos facilita el elemento comparativo de cómo varía la participación de los hombres en el uso de este permiso según le asista el derecho como propio (individual e intransferible, el de paternidad) o se trate de un derecho que le puede ser cedido en parte (10 semanas del de maternidad, derecho de la mujer, transferible).

Los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Seguridad Social para 2008, y que se muestran en el siguiente cuadro, constatan algo que ya había sido evidenciado por los países nórdicos<sup>9</sup> (Islandia y Sue-

---

<sup>9</sup> C. Castro (2009): *Towards a new Gender Contract: the Role of Public Policy on Labour Market and Care Work*. Comunicación presentada en IAFFE, Conference on Feminist Economics (Boston).

CUADRO 3. *Quién se toma los permisos para el cuidado en España*

	Año 2008				Año 2008	
	Maternidad		Excedencia cuidado familiar		Maternidad	Paternidad
Total procesos .....	359.160		32.038		353.413	279.756
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
% respecto a su grupo de referencia.....	98,40%	1,60%	92,27%	7,73%	100%	77,9%

Fuente: INSS, 2008.

cia, sobre todo): que los padres utilizan sus permisos cuando el derecho les corresponde de manera individual e intransferible y está pagado a tasas cercanas al 100% del salario, y sin embargo, no utilizan prácticamente nada del permiso conjunto o transferible, ni cuando no está bien remunerado (Castro, 2009).

La tasa de padres que solicitaron el permiso de paternidad (intransferible) alcanzó el 77,9%, mientras que del total del permiso de maternidad apenas un 1,6% de los hombres utilizaron algo de la parte conjunta (transferible); sin embargo, el 98,4% de quienes hicieron uso de este permiso fueron mujeres.

La falta de estadísticas desagregadas por sexo, sobre la duración de los permisos utilizados por las mujeres y los utilizados por los hombres, dificulta la intención de hacer visible una realidad fragmentada y las tendencias de cambio sobre la misma. No obstante, las estimaciones que existen sobre este fenómeno permiten identificar la gran disparidad de género que se da en base a las condiciones existentes.

La desigualdad de los permisos remunerados por motivo de nacimiento o adopción en España representa uno de los factores más relevantes sobre la *discriminación estadística* que influye en la penalización del empleo de las mujeres y tiene consecuencias desfavorables para el empleo femenino. La desigualdad refuerza la percepción de que son las mujeres las responsables del cuidado familiar ante el nacimiento o adopción de un hijo/a, y esto retroalimenta el estereotipo de que las mujeres están *menos disponibles para el trabajo asalariado*. Esta etiqueta de menor disponibilidad afecta a todas las mujeres, como un todo homogéneo, e influye en las decisiones empresariales de contratación y en las políticas de creación de empleo como un factor de precariedad del empleo femenino (Thoursie, 2008).

En Europa existen numerosas evidencias empíricas sobre qué tipo de configuración de los permisos de maternidad y paternidad resulta determinante de cómo el potencial cuidador de los hombres se puede ir convirtiendo (o no) en una práctica habitual (Castro, 2009),

ahora bien, parece que estos análisis contrastados por la evidencia de las estadísticas, no son tenidos en cuenta por las instituciones políticas a la hora de hacer sus propuestas de reforma.

En España existe un amplio debate suscitado por una plataforma cívica que reivindica la plena equiparación de estos permisos, que sean intransferibles, remunerados al 100% e iguales en todas sus partes<sup>10</sup>; sin embargo, la propuesta de reforma acordada en el parlamento se ha limitado a establecer un aumento del permiso de paternidad de las dos semanas actuales a cuatro semanas a partir de enero de 2011.

En Europa, las perspectivas ante las propuestas de reforma del Parlamento Europeo sobre este tema, son realmente preocupantes, tanto desde el enfoque de la corresponsabilidad, como desde el análisis de la situación del mercado de trabajo. Existen dos propuestas de Directivas, la primera plantea aumentar el permiso de maternidad a 18 semanas y la segunda (fruto del acuerdo entre patronal y sindicatos europeos) plantea aumentar los permisos llamados «parentales» (periodo que se le concede a cada progenitor para cuidar a su bebé) aparentemente de manera «igualitaria» (cuatro meses para cada progenitor/a) aunque transferible en su mayor parte (tres meses de cada parte), no necesariamente remunerados y con la posibili-

dad de que la persona trabajadora pueda solicitar pasar a tiempo parcial después del permiso.

B) *La prestación económica de pago único por nacimiento o adopción* es una ayuda monetaria de 2.500 euros que se concede como compensación de los gastos que trae el nacimiento o adopción de un hijo/a. Con carácter general, la persona beneficiaria será la madre (en el caso de parejas de distinto sexo) salvo cuando ésta haya fallecido; o la persona que se acuerde de forma mutua (en el caso de parejas del mismo sexo); o la persona adoptante cuando se trate de una adopción por una sola persona. Esta asignación monetaria es compatible con cualquier otra prestación de la Seguridad Social y para acceder a ella es necesario acreditar haber residido de forma legal, efectiva y continuada en territorio español durante al menos los dos años inmediatamente anteriores al nacimiento o adopción. La identificación de la mujer como sujeto beneficiario de esta prestación económica sigue relacionando a ésta con la responsabilidad del cuidado infantil ante un nacimiento o adopción.

C) *Reducciones de jornada por existencia de responsabilidades familiares*. El reconocimiento del derecho de las personas trabajadoras a adaptar su jornada laboral según las necesidades personales y ante la existencia de responsabili-

---

<sup>10</sup> Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción ([www.igualeseintransferibles.org](http://www.igualeseintransferibles.org)).

dades familiares se estipuló en la Ley de Igualdad; se trata de un derecho individual y consiste en una disminución del tiempo de trabajo (de un tercio a la mitad) con la correspondiente (proporcional) disminución del salario en los supuestos de cuidado de menores de 6 años sujeto a guarda legal, personas dependientes, etc. En la práctica son las mujeres quienes están solicitando estas medidas.

## **11.2. Atención a la dependencia: prestación económica para el cuidado a personas dependientes en el entorno familiar**

La *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* (Ley 39/2006) regula el derecho social de atención a las necesidades de cuidado como parte de la promoción de la autonomía personal: «las prestaciones de atención a la dependencia podrán consistir en servicios o prestaciones económicas destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria».

La ley tipifica los niveles y grados de dependencia, así como la ordenación de servicios y/o prestaciones económicas; y establece la prioridad de desarrollar servicios públicos de atención a la dependencia como criterio general. Sin

embargo, también contempla, de manera excepcional, la concesión de una prestación económica para las propias personas del entorno familiar, quienes actúen como «cuidadoras no profesionales» en la atención de aquellas situaciones en las que no sea posible el desplazamiento de la persona dependiente a un centro de cuidado o no sea posible conseguir cuidadores/as profesionales para el mismo objeto.

Este es uno de los ejemplos más actuales y polémicos en este momento en España, ya que la vía excepcional que preveía la nueva *Ley de Dependencia*, se está traduciendo en la práctica en dos hechos constatados por la evidencia de los datos:

- 1º. Que ésta es la vía general de aplicación de la mencionada Ley.
- 2º. Que son las mujeres las que se mantienen como «cuidadoras no profesionales» en el entorno doméstico.

Los datos, que se incluyen en el siguiente cuadro, demuestran que son las mujeres las que ejercen como «cuidadoras no profesionales» en el entorno familiar (el 94,4%), lo que viene a ser una prolongación de su rol de género. Las condiciones asociadas a este tipo de prestación económica no permiten que el trabajo de cuidado familiar emerja en condiciones equiparables a las existentes en el mercado; y, además, las aparta del empleo remunerado y reglado. Su duración está limitada a la evolución de la persona necesitada de cuidados, y cuando esta situación deja de existir, no

hay más derechos que los acumulados a efectos de pensión de jubilación. Por otra parte, la escasa remuneración dificulta la autonomía económica de las mujeres (el importe varía de 300 a 520 euros, según el grado y/o nivel de dependencia) y diluye las garantías de protección social, ya que sólo se cotiza a efectos de jubilación, no de desempleo.

CUADRO 4. *Número de cuidadores no profesionales a personas en situación de dependencia (a 30 de octubre de 2009)*

Hombres	Mujeres
5.202	87.695

Fuente: Ministerio de Trabajo. IMSERSO. Servicio de estadísticas.

### II.3. *La Seguridad Social. El caso del régimen especial de «empleados de hogar»*

La Seguridad Social está garantizada por la Constitución Española de 1978 (artículo 41): «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres». Está regulada por la Ley General de la Seguridad Social y desde 1966 se ha modificado en diversas ocasiones.

Esta regulación justifica la obligación de toda persona trabajadora de contribuir

al sostenimiento de la Seguridad Social, ya que ésta es un engranaje esencial de la política redistributiva de España.

Existe por una parte el *Régimen General*, en el que se inscriben todas las personas empleadas por cuenta ajena y cuyas cotizaciones sociales facilitan la acumulación de derechos sociales a efectos de prestación por desempleo, enfermedad o incapacidad y jubilación, según los requisitos y condiciones de acceso a estas prestaciones. Y por otra parte existen *Regímenes Especiales* que afectan a actividades profesionales y condiciones de trabajo específicamente determinadas (agrario, trabajo autónomo, empleados del hogar, minería del carbón, trabajo del mar, funcionarios civiles, etc.); estos regímenes especiales tienen diferentes tipos de cotización social por las que se otorgan derechos en diferentes condiciones respecto al Régimen General.

En prácticamente todos los regímenes de la Seguridad Social existe una infrarepresentación de mujeres, más leve en el régimen especial agrario y en el régimen general que en el de autónomos (autoempleo), por ejemplo (tal y como reflejan los datos del siguiente cuadro que muestra índices de feminización inferiores a la unidad); esta situación se corresponde con su menor participación en el mercado de trabajo regulado. La única excepción es el régimen especial de «empleados domésticos», que está intensamente feminizado (índice de feminización mayor que 1).

CUADRO 5. Cotizantes a la Seguridad Social (enero 2009)

	Hombres	Mujeres	Índice de Feminización
R. General.....	7.533.139,10	6.222.447,10	0,83
R. Especial Agrario .....	409.950,10	371.209,60	0,91
R. Especial Autónomos .	2.206.838,15	1.080.442,55	0,49
R. Empleados hogar .....	19.885,50	266.481,50	<b>13,40</b>
Otros R. Especiales .....	60.562,05	10.720,35	0,18
<b>TOTAL.....</b>	<b>10.230.374,90</b>	<b>7.951.301,10</b>	

Fuente: INSS.

El rango de garantías en cuanto a protección social y laboral de los distintos regímenes de cotización social va desde el máximo nivel que aporta el Régimen General, con un tipo de cotización general del 28,30% (se reparte entre empresa y persona trabajadora), al nivel mínimo del régimen especial de empleados del hogar. El de autónomos es el régimen con mayor cotización (29,28%) y está a cargo exclusivamente de la persona trabajadora (autoempleada).

#### a) El caso del Régimen Especial de «Empleados de Hogar»

Este régimen especial, el de «Empleados de hogar» (Real Decreto 1424/1985),

no se rige ni por el Estatuto de los Trabajadores ni por el del Trabajo Autónomo. Los derechos laborales de las personas empleadas del hogar (servicio doméstico) son prácticamente inexistentes: no existe la obligación de realizar el contrato por escrito, su salario puede contemplar una parte en especie, en concepto de alojamiento y manutención, lo que puede minorar hasta un 45% el salario mínimo a percibir, no existe el concepto de enfermedad o accidente profesional; y en caso de enfermedad su prestación de la Seguridad Social no empieza a contar hasta transcurridos 28 días de baja; además las personas que trabajan como empleadas de hogar pueden verse afectadas por «despido libre» y sólo tendrán derecho a una indemnización

CUADRO 6. Regímenes de Cotización a la Seguridad Social

	Base de cotización (euros mensuales)		Tipo de cotización por contingencias comunes (%)		
	Mínimo	Máximo	Empresa	Trabajador/a	Total
Régimen general .....	728,10	3.166,20	23,60	4,70	28,30
R. especial agrario .....	804,00	1.016,40	15,50-23,60	4,70	20,20
R. de autónomos .....	833,40	3.166,20	—	29,80	29,80
R. empleados de hogar..	728,10	728,10	18,30	3,70	22,00

Fuente: INSS.

de 7 días por año trabajado. El resultado es fácilmente contrastable: menos derechos y una mayor desprotección laboral respecto a los que garantiza el Régimen General de la Seguridad Social; y por la feminización de este régimen, esto afecta fundamentalmente a las mujeres.

El 3% de las mujeres de alta en la Seguridad Social lo están en el Régimen Especial de «Empleados de Hogar»; en el caso de los hombres se trata del 0,2% de los que están dados como cotizantes en algún régimen de la Seguridad Social.

De las casi 300.000 personas afiliadas a este Régimen Especial y contabilizadas en enero de 2009, el 93% son mujeres; y de ellas, cerca del 60% son inmigrantes.

Teniendo en cuenta que el empleo doméstico es una de las actividades con mayor arraigo en la economía informal (o sumergida), la dimensión del problema de desprotección social se expande sobre todo entre las mujeres.

Desde su aprobación, en 1985, no ha habido ninguna reforma para equiparar las condiciones de este régimen espe-

cial al Régimen General de la Seguridad Social.

Actualmente se ha iniciado un *proceso para la reforma* de este Régimen Especial. La propuesta base es la equiparación, «en todo lo posible», de los derechos y cobertura de este régimen especial a los del resto de trabajadores y trabajadoras; lo que significaría en la práctica la eliminación del carácter «especial» de este régimen de cotización a la Seguridad Social y la integración de las personas cotizantes en el Régimen General. En diferentes ocasiones se ha formulado esta misma propuesta de reforma y en ninguna de ellas se ha conseguido materializar la misma. Hasta el momento ha existido una fuerte resistencia a la plena equiparación de derechos; la propia inercia del sistema ha ido configurando en la práctica el funcionamiento de «cadenas globales de cuidado» con un marcado sesgo de género: una parte importante de las mujeres cualificadas que se han incorporado al empleo remunerado lo han podido hacer al externalizar los servicios de trabajo doméstico y parte del cuidado; estos servicios son realizados fundamen-

CUADRO 7. Régimen Especial de Empleados de Hogar: incidencia

Media mes enero 2009	Total en Regímenes Seguridad Social		R. E. Empleados Hogar Continuos*		R. E. Empleados Hogar Discontinuos**	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Mujeres.....	7.951.301,10	44	181.163,85	93	85.317,65	94
Hombres.....	10.230.374,90	56	14.293,95	7	5.591,55	6

\* 1 único/a empleador/a; \*\* más de 1 empleador/a.

Fuente: INSS.

talmente por otras mujeres quienes, en muchas ocasiones, se desplazan dejando sus responsabilidades familiares al cargo de otras mujeres (hijas mayores o hermanas, en la mayoría de los casos) para atender, de manera remunerada, las necesidades de otras familias o núcleos de convivencia. La aceptación social del funcionamiento de esta cadena significa la reproducción del sistema de división sexual del trabajo y ampliar la precariedad laboral de las mujeres, sin cuestionar el sistema de reparto y la necesaria incorporación de los hombres en la asunción de las responsabilidades familiares y domésticas.

#### **II.4. *El sistema público de pensiones. El caso de la pensión de viudedad***

El sistema público de pensiones es el más importante programa de transferencias de renta del sector público y uno de los ejes fundamentales del Estado de bienestar de España para la protección social y lucha contra la pobreza. Su regulación básica actual se encuentra en la *Ley 26/1985 de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social*, que modifica las características y definición original del sistema, que está basado en la «contributividad» y en los principios de equidad y eficiencia.

Del conjunto de pensiones que integran el sistema público (jubilación, incapacidad laboral, orfandad y viudedad) con-

viene diferenciar aquellas que se determinan dentro del sistema contributivo; las que tienen un carácter no contributivo y, por último, las que incorporan en su configuración una forma mixta y que representan una excepcionalidad dentro del sistema: las pensiones por muerte y supervivencia (viudedad y orfandad) y que originalmente tenían como finalidad la protección de los familiares que dependen económicamente de la persona trabajadora o cotizante fallecida.

Las *pensiones contributivas* (jubilación e incapacidad laboral) se financian con cotizaciones sociales de las personas trabajadoras y empleadoras, realizadas como mínimo durante 15 años. Existe un «complemento por mínimo» que es el mecanismo que completa el importe de la pensión efectiva contributiva hasta el mínimo legalmente establecido; este complemento se determina anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y depende de las circunstancias familiares.

Las *pensiones no contributivas* (jubilación e incapacidad), se financian con impuestos generales y son incompatibles con todo tipo de rentas personales y familiares. Esta parte no contributiva o asistencial se dirige a dar cobertura a la población mayor de 16 años incapacitada para el trabajo, personas con enfermedades crónicas o aquellas que a la edad de jubilación (65 años) no alcanzan a tener el periodo mínimo de cotización para la pensión mínima contributi-

va (15 años) o no sean beneficiarias de una pensión de viudedad.

La contributividad y el peso del reparto tradicional de los roles de género explican las diferencias más significativas existentes en cuanto a la incidencia entre mujeres y hombres de las pensiones contributivas y las pensiones no contributivas.

Los datos que se incluyen en los siguientes cuadros muestran la situación de hombres y mujeres en tanto que sujetos beneficiarios/as de las pensiones contributivas de jubilación y viudedad, y de las pensiones no contributivas de jubilación, y en tanto al importe medio de dichas pensiones para el año 2008.

La situación de hombres y mujeres en cuanto a sujetos de derecho a pensión queda reflejada por la mayor incidencia de la pensión contributiva sobre los perceptores masculinos (66%), con un importe medio igual a 951 euros mensuales, frente a la mayor incidencia de la pensión no contributiva sobre las receptoras femeninas (83%), con un importe medio de 328,44 euros mensuales.

Esta polarización de datos refleja, en primer lugar, la brecha de género existente en el mercado de trabajo, y actúa como llamada de atención, ya que si bien la incorporación de las mujeres al mercado laboral es un proceso creciente desde las últimas tres décadas, es evidente que además de resultar insuficiente, existe algún mecanismo que distorsiona su acumulación de derechos sociales en condiciones de igualdad; como las ausencias de cotización en determinados momentos del ciclo vital de muchas mujeres (relacionadas con su rol de madre y cuidadora). Es decir, que las mujeres se ven afectadas por tendencias, por un lado, impulsadas a alejarse del empleo para/por su mayor dedicación al trabajo doméstico y de cuidados y, por otro lado, penalizadas con la consiguiente disminución de sus pensiones o la exclusión de los beneficios de la parte contributiva del sistema (Pazos, 2008).

En segundo lugar, la polarización de datos refleja la menor capacidad adquisitiva de las mujeres pensionistas, que viene dada por el menor importe que perciben como promedio por sus pensiones y por el hecho de que la mayoría de las mujeres pensionistas perciben el importe mí-

CUADRO 8. *Pensiones de jubilación: Incidencia sobre hombres y mujeres*

	P. C. Jubilación		P. N. C. Jubilación	
	Núm. perceptores/as	Importe medio	Núm. perceptores/as	Importe medio
Hombres...	3.158.000	950,99€	46.260	328,44€
Mujeres....	1.637.200	565,19€	218.639	328,44€

Fuente: INSS.

nimo de la pensión de jubilación contributiva (y que son causadas, entre otros factores, por la desigualdad salarial todavía existente [17%] respecto al salario bruto promedio hora trabajada por los hombres, y por la mayor parcialidad que afecta al empleo de las mujeres).

Las propuestas de reforma que se están debatiendo están motivadas fundamentalmente por la incertidumbre que provoca la proyección demográfica que muestra el creciente envejecimiento de la población a través de la evolución del índice de dependencia (ratio entre el número de personas mayores de 65 años, ya jubiladas, y el número de personas en edad laboral) que pasaría del 24,4 actual, al 34,3 en 2030 y al 58,1 en 2050. Las propuestas giran sobre elementos relevantes para la propia configuración del Estado de Bienestar Social y para la igualdad de género:

- Una parte de las propuestas más recurrentes atentan directamente contra la configuración del sistema público, y plantean la privatización del sistema de pensiones y/o la configuración de un sistema mixto que combine sistema público para garantizar mínimos asistenciales con un sistema privado de capitalizaciones individuales. De seguir esta tendencia, lo que entraría en quiebra sería la propia definición del sistema de pensiones como programa universal de transferencias de renta a la ciudadanía y mitigador de la pobreza entre la población mayor. Además de representar la cancelación de los valores de solidaridad inter-

generacional y equidad que inspiran el sistema actual.

- Otra parte de las propuestas pretenden reforzar más la contributividad del sistema, retrasando la salida laboral, al pasar la edad de jubilación de los 65 a los 67 años (voluntaria o no) sin establecer un límite de edad de jubilación obligatoria y penalizando las jubilaciones anticipadas; lo que pretenden estos cambios es mantener a las personas, que ya están incorporadas al mercado de trabajo, más tiempo como cotizantes activas.

En esta misma línea, también hay quien está proponiendo ampliar el tiempo mínimo de cotización (actualmente de 15 años) para poder acceder a la pensión contributiva mínima.

Estas posibles reformas representan un incentivo a conseguir trayectorias laborales más largas; y esto, en un contexto de mayor flexibilidad laboral y de creciente desempleo como efecto de la crisis, contrasta con las medidas que ofrecen estímulos a las mujeres para interrumpir sus trayectorias laborales, ofreciéndoles una duración mayor de los permisos para atender las necesidades de cuidado familiar; promoviendo la contratación de mujeres a tiempo parcial.

- **El caso especial de la *pensión de viudedad***

En la práctica, la pensión de viudedad actúa como una pensión de jubilación

derivada de las cotizaciones hechas en vida por el cónyuge difunto. Su objetivo es compensar económicamente a la familia de la persona trabajadora difunta, (desde la presunción de que existía una «dependencia económica») por la pérdida de ingresos y la situación de «desamparo» al faltar el sujeto contribuyente. La persistencia de este «derecho derivado» contradice buena parte de los principios del sistema público de pensiones: equidad y eficiencia.

La pensión de viudedad se reconocía inicialmente sólo a las mujeres y excepcionalmente a aquellos hombres incapacitados para trabajar cuando fallecía su mujer (LGSS de 1974). En 1983 la pensión de viudedad se extendió a los hombres en los mismos términos que a las mujeres.

La observación de los datos de incidencia, que se reflejan en el siguiente cuadro, constata que todavía está vigente la presunción original sobre la que se basa la existencia de la pensión de viudedad: un modelo de familia tradicional, dentro del esquema de *hombre-sustentador económico/mujer-responsable del cuidado y esposa dependiente*; y obviamente, tiene una influencia directa en la división sexual del trabajo, ya que fo-

menta la especialización de muchas mujeres en el trabajo doméstico, las mantiene en la economía no formal (alentando la economía sumergida) y en situaciones de dependencia económica en vistas a la obtención de un futuro derecho derivado de las cotizaciones sociales que realiza su marido.

La pensión de viudedad, que es vitalicia y compatible con todas las demás rentas que pueda tener la persona beneficiaria (tanto las derivadas del trabajo, de la pensión de jubilación o por incapacidad permanente) tiene, para la mayoría de las mujeres, un importe medio muy similar al importe medio de la pensión contributiva de jubilación (habiendo cotizado como mínimo 15 años). Además, teniendo en cuenta que los mínimos de las pensiones contributivas de jubilación y la pensión de viudedad son iguales entre sí y sustancialmente mayores que el mínimo de la pensión no contributiva, se abre un evidente interrogante sobre la disyuntiva que supone para muchas mujeres mantener una vida laboral activa, sin demasiados huecos de cotización, o dedicarse al trabajo doméstico y cuidado familiar y/o a la economía sumergida mientras cotiza su cónyuge, ya que a efectos prácticos el resultado final es bastante similar. Y alerta sobre el

CUADRO 9. *Pensión de viudedad: incidencia sobre hombres y mujeres*

	<b>Nº perceptores/as</b>	<b>Importe medio</b>
Hombres	593.500	416,36
Mujeres	1.601.100	537,19

Fuente: INSS.

efecto perverso que la configuración del sistema de pensiones podría estar teniendo sobre la autonomía e independencia económica de las mujeres, así como sobre la propia sostenibilidad del sistema de pensiones.

Las evidencias encontradas en relación al efecto perverso de la pensión de viudedad sobre la igualdad de género son numerosas. Las estadísticas reflejan que actúa como llamada al refuerzo del modelo *hombre-sustentador económico/mujer-responsable de los cuidados y esposa dependiente*, y obviamente esto representa un déficit para la igualdad de género y una merma de ingresos para el Estado, ya que «atrapa» a un número importante de mujeres en la situación de no-cotizantes, en la economía sumergida o exclusivamente en el hogar y a expensas de las cotizaciones de su cónyuge.

Sin embargo, las resistencias a su reforma están a la orden del día. Actualmente se ha abierto el debate sobre la conveniencia de reformar la pensión de viudedad, aunque al mismo tiempo que

se reconoce la necesidad de hacerlo, la propuesta formulada se queda tan sólo planteada como un leve ajuste que podría significar la posibilidad de sustitución de la misma por una indemnización de pago único; así como el pago de una prestación temporal o la eliminación de este derecho en casos de convivencia de corta duración y sin hijos/as.

### **II.5 Sistema tributario: tratamiento de las responsabilidades familiares en el IRPF**

Aunque la carga impositiva española es de las más bajas de la UE, se encuentra sin embargo muy por encima de la que registran los países latinoamericanos que se recogen en este estudio. Según datos de Eurostat, en 2007 la carga tributaria directa e indirecta supuso un 25,4% del PIB, con un peso relativo ligeramente superior de los impuestos directos. De entre ellos, el *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)* es el que más recursos recauda (un 7,7%) del PIB.

**CUADRO 10. El sistema impositivo de España: dimensión**

	<b>% sobre el PIB</b>	<b>% sobre recaudación total</b>
<b>Impuestos directos</b> .....	13,4	52,8
Renta personal.....	7,7	30,3
Renta empresarial .....	4,8	18,9
Otros.....	0,9	3,5
<b>Impuestos indirectos</b> .....	12	47,2
Valor añadido.....	6,1	24,0
Otros.....	5,9	23,2

Fuente: Eurostat.

Aunque no es su objeto directo, el IRPF vehiculiza el grueso de los recursos que se dedican en España a política familiar<sup>11</sup>. Actúa, fundamentalmente, mediante las desgravaciones que establece por circunstancias personales y familiares, siendo la más importante de todas ellas la declaración conjunta. Este mecanismo favorece la consolidación de la división sexual del trabajo porque obstaculiza la incorporación de ciertas mujeres al mercado laboral. Este impacto negativo se complementa con la insuficiencia e inequidad con la que el IRPF trata las situaciones específicas de las personas con hijos, fundamentalmente las de las jefas de familias monoparentales.

### II.5.1. *Cómo es la declaración conjunta en España*

El funcionamiento de la declaración conjunta española es paradigmático de cómo, según se explica en el primer capítulo, el establecimiento de mecanismos que «premien fiscalmente» la existencia de un cónyuge sin ingresos obstaculiza la incorporación al mercado laboral de dicho cónyuge. Dado que las mujeres

son ese segundo cónyuge sin ingresos en más del 90% de las declaraciones conjuntas que se presentan en España<sup>12</sup>, esos obstáculos resultan en una consolidación de la división sexual del trabajo y, por tanto, en un impacto negativo de género de primer orden<sup>13</sup>.

A pesar de que teóricamente el principio general del IRPF es de individualización de rentas, la declaración conjunta (que era obligatoria hasta 1988) sigue manteniéndose como posibilidad para aquellas unidades familiares a las que convenga acogerse a ella. Las sucesivas reformas del impuesto han ido variando algunos aspectos concretos de su funcionamiento, manteniéndose en lo esencial su mecánica y sus efectos. En general, bajo la modalidad de la tributación conjunta se aplican las mismas reglas y límites vigentes en la tributación individual —sin elevarlos o multiplicarlos— sobre la renta acumulada. Actualmente, tres son los elementos más importantes: El denominado «mínimo personal y familiar», que funciona como una desgravación sobre la cuota (de la misma cuantía para todos los contribuyentes)<sup>14</sup>, se aplica por declaración y no por contribuyente; es decir, si

---

<sup>11</sup> En la actualidad el IRPF se rige por la Ley 35/2006.

<sup>12</sup> Según datos de la Agencia Tributaria para 2007 el porcentaje exacto es del 90,12%. Dado que la inmensa mayoría de «perceptores principales» son hombres, y los «segundos perceptores» mujeres, identificamos ambas categorías a lo largo del apartado.

<sup>13</sup> Para un tratamiento más profundo sobre la mecánica de la declaración conjunta y su impacto de género en España véase Pazos (2006 y 2005).

<sup>14</sup> El denominado «mínimo personal o familiar» se reduce del tramo inferior de la base imponible, siempre que ésta sea suficiente para hacerlo. De esa forma, según el «mínimo» vigente en 2007 (de 5.050 euros) y teniendo en cuenta que la tarifa correspondiente a ese tramo de renta es del 24%, la desgravación correspondiente para quienes pueden aplicársela en su totalidad es de 1.212 euros.

dos personas tributan conjuntamente (presentan una sola declaración) se aplican esta desgravación una sola vez.

Existe una «reducción por declaración conjunta» específica que se aplica sobre la base imponible de lo que el impuesto identifica como «unidad familiar»: la formada por un matrimonio y sus hijos/as menores de edad (biparental), o por un padre o madre y la descendencia que conviva con él o ella (monoparental) <sup>15</sup>. Esta reducción es más elevada para el caso de las familias biparentales (3.400 euros) que para las monoparentales (2.150 euros).

En el caso de que haya varios perceptores de renta, las desgravaciones se aplican sobre la suma del ingreso. Así se computan, por ejemplo, las reducciones sobre la base imponible por rendimientos del trabajo <sup>16</sup>.

La aplicación de estos mecanismos sobre un impuesto progresivo, así como el hecho de que se presente como una opción voluntaria, dificulta una percepción clara y directa de cuáles son los impactos de género de la declaración conjunta. Sin embargo, según explicamos a continuación, una reflexión cautelosa y la realización de algunos cálculos sencillos permiten sostener que su impacto es muy negativo.

## **II.5.2. «Desgravación por esposa dependiente»**

La posibilidad de declarar conjuntamente introduce un importante sesgo de género en el sistema fiscal español porque favorece fiscalmente a las familias que perpetúan el modelo tradicional de sustentador principal y esposa dependiente, «castigando», en la medida en que se pierde ese «premio», a las familias que no lo siguen. Y no hay que olvidar que el análisis en términos familiares diluye la realidad existente al interior de esas familias: mientras los maridos se benefician de una desgravación gracias a la dependencia económica de su mujer, ésta se ve seriamente perjudicada debido a que esa situación se perpetúa.

La cuantía de la «bonificación» (en realidad la desgravación) que reciben los maridos cuyas esposas no trabajan fuera de casa es, según explicamos en el capítulo metodológico, a lo que llamamos «desgravación por esposa dependiente». Para su cálculo, simulamos las declaraciones del IRPF correspondientes a un hombre casado cuya mujer no trabaja fuera de casa en dos situaciones: a) la actual, en la cual el contribuyente puede optar por la declaración conjunta y beneficiarse de la desgravación correspondiente; y b) una hipotética, en la cual tuviera que hacer la declaración individual. Evidente-

<sup>15</sup> Cualquier otra fórmula de convivencia (incluidas las parejas de hecho) no es reconocida como «unidad familiar» y no puede, por tanto, acogerse a esta reducción.

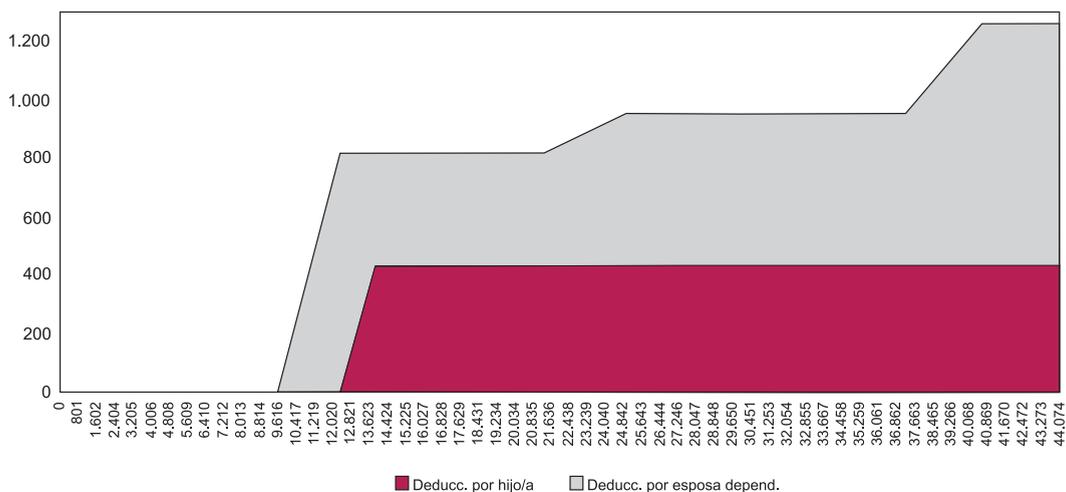
<sup>16</sup> Excepción: los límites a las reducciones sobre la base por motivo de aportación a sistemas de previsión social (públicos o privados) sí se aplican individualmente.

mente, la cuota de IRPF que paga en la primera situación siempre es menor o igual que la que pagaría en la segunda, ya que en los casos en los que, pudiendo elegir, la declaración individual sea más ventajosa, esa será la opción que se tomará en la primera situación. Por eso, siempre que existe diferencia en el pago efectuado a Hacienda según la modalidad de tributación elegida, esta diferencia será favorable a la declaración conjunta (ya que en caso contrario se habría optado por la individual). Ese diferencial, en los casos en que existe, es la «desgravación por esposa dependiente»: la cuantía del premio que —con dinero público y

a través del mecanismo de la tributación conjunta—, se otorga a los maridos cuyas mujeres se mantienen fuera del ámbito laboral.

En el gráfico 2, a partir de los cálculos oportunos, recogemos la evolución de la «desgravación por esposa dependiente» en función del nivel de renta del marido <sup>17</sup>. Lo primero que hay que destacar es que su cuantía no es en absoluto despreciable, llegando a sobrepasar en algunos casos los 1.200 euros anuales. En segundo lugar, conviene señalar que debido al principio de acumulación de rentas en que se basa la declaración

GRÁFICO 2. «Desgravación por esposa dependiente» y desgravación por hijo/a



Nota: El eje horizontal indica el ingreso anual del marido, y el eje vertical la cuantía de las dos desgravaciones. Ambas cantidades se expresan en euros.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>17</sup> Todos los ejercicios de simulación en que basamos los resultados de este apartado se obtienen a partir de los modelos *tax-benefit* de la OCDE en su versión de 2007. Disponibles en: [http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en\\_2649\\_34637\\_39618653\\_1\\_1\\_1,00.html#models](http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34637_39618653_1_1_1,00.html#models).

conjunta y al hecho de que el IRPF es un impuesto progresivo, esta desgravación es extremadamente regresiva. Así, según ilustra el gráfico 2, la «desgravación por esposa dependiente» no existe para niveles salariales inferiores a 9.616 euros y, a partir de ese nivel se incrementa según lo haga el ingreso del marido: por ejemplo, es de 51 euros para un marido que gane 9.817 euros al año, de 816 euros si ingresa 12.422 euros, de 1.008 euros si gana 37.864, y supera los 1.240 euros si el ingreso bruto es mayor de 40.00 euros. En síntesis, la declaración conjunta, además de consolidar la dependencia económica de las mujeres, introduce un sesgo regresivo adicional al sistema impositivo.

### *II.5.3. Tipos efectivos sobre el trabajo de las mujeres casadas*

El hecho de que las familias españolas tengan la posibilidad de declarar conjuntamente determina que en este país las mujeres casadas soporten unos tipos impositivos efectivos sobre su trabajo extremadamente elevados. Esto, en algunas ocasiones, repercute negativamente sobre su posible incorporación al mercado laboral. El obstáculo se hace efectivo en los supuestos en los que la mujer que se plantea trabajar fuera de casa fuese a cobrar un salario reducido. Es el caso, por ejemplo, de la incorpora-

ción a tiempo parcial, que puede ser una opción muy frecuente en mujeres que deciden reincorporarse tras años de abandono del mercado laboral.

Para calcular los tipos impositivos efectivos sobre el trabajo de las mujeres casadas, proponemos imaginarnos el caso de un contribuyente casado y sin hijos y simular su declaración del IRPF en el caso de que su mujer no trabajase fuera de casa (A) y en el caso de que sí lo haga (B). Para empezar, suponemos que el marido tiene un ingreso anual bruto de 26.846 euros anuales, y que si la mujer se incorpora al mercado de trabajo (B) lo haría a tiempo parcial y recibiendo un salario anual bruto de 3.606 euros. En el cuadro 11 presentamos el desglose de las declaraciones de la renta que presentaría este contribuyente en ambas situaciones. En la primera (A), con cónyuge sin ingresos, optará siempre por la declaración conjunta. De esta forma, además de las desgravaciones que le corresponderían si tributara individualmente —cotizaciones de la Seguridad Social y desgravación por rendimientos del trabajo— también se aplica la «desgravación por declaración conjunta» correspondiente a las familias biparentales (3.400 euros). En las siguientes columnas, desglosamos el impuesto en el caso de que la mujer sí trabajara (B)<sup>18</sup>. La comparación de ambas situaciones es muy ilustrativa.

<sup>18</sup> Para estos niveles salariales en la situación (B) la pareja sigue optando por la tributación conjunta, pero aunque prefiriera la tributación individual (lo que sucede para un nivel salarial de ella ligeramente superior), el cálculo de los tipos efectivos no se ve alterado, ya que se obtienen por comparación con la situación en la que la mujer no trabaja, caso en el cual sí se hace la declaración conjunta.

CUADRO 11. *Cálculo del tipo impositivo efectivo sobre el trabajo de una mujer casada según la normativa actual (posibilidad de declaración conjunta)*

	A: ella no trabaja	B: ella trabaja a tiempo parcial			Total
	Él	Él	Ella	Común	
Ingreso bruto .....	26.846	26.846	3.606		30.452
Reducciones de la base imponible					
Cotizaciones Seguridad Social.....	1.705	1.705	229		1.934
Por rendimiento del trabajo .....	2.600			2.600	2.600
Por declaración conjunta .....	3.400			3.400	3.400
Total reducciones de la base imponible ..	7.705				7.934
Base liquidable (o imponible neta) .....	19.141				22.518
Desgravación sobre la cuota por «mínimo personal y familiar» .....	1.212			1.212	1.212
Cuota IRPF .....	3.453				4.405
Total impuestos y cotizaciones .....	5.158				6.339
Ingreso neto.....	21.688				24.113
Incremento ingreso bruto.....					3.606
Incremento ingreso neto .....					2.425
Imposición sobre el trabajo de ella .....					1.181
<b>Tipo impositivo efectivo sobre el trabajo de ella .....</b>					<b>32,76%</b>

Fuente: Elaboración propia.

Una vez desglosadas ambas declaraciones, comparemos qué repercusión fiscal tendría para este contribuyente pasar de la situación A a la B; es decir, que su mujer se incorporara al mercado laboral. Para llevar a cabo esa comparación, nos interesa relacionar lo que han aumentado los ingresos brutos de la familia con lo que han crecido los ingresos netos, ya que la diferencia entre ambas magnitudes nos indica el incremento del pago de impuestos y cotizaciones asociado a que la mujer haya empezado a trabajar. En nuestro ejemplo, según recogen las últimas casillas del cuadro,

obtenemos que mientras el ingreso bruto familiar aumenta en 3.606 euros (el salario de la mujer), este incremento lleva asociado un incremento en el pago de impuestos de 1.181 euros. Es decir, el trabajo adicional que supone pasar de la situación A a la B, o dicho de otra forma, el trabajo de la mujer que decide empezar a trabajar fuera de casa, se grava con un tipo impositivo efectivo extremadamente elevado: del 32,8%.

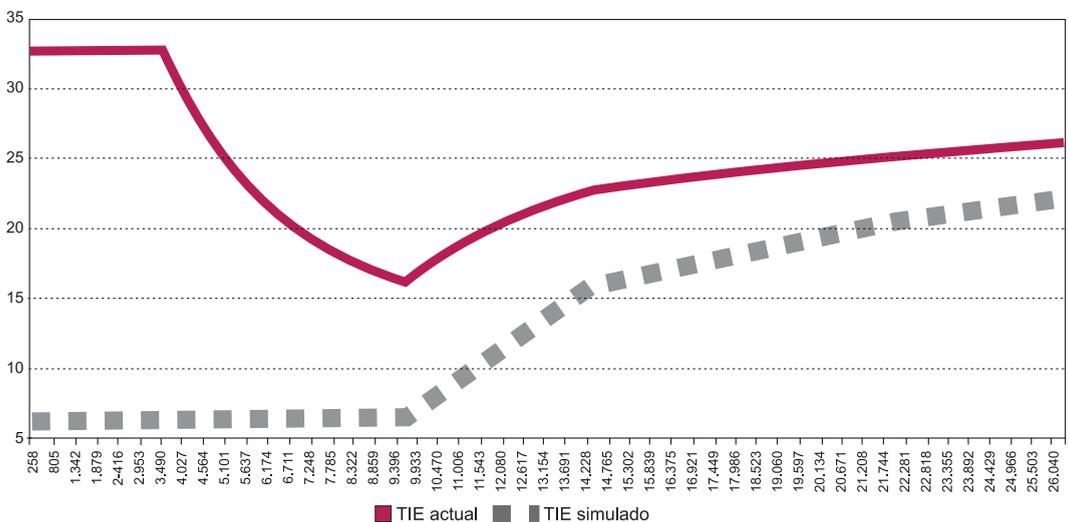
Según se explicaba en el capítulo metodológico, el mecanismo perverso que resulta en una imposición efectiva tan

desproporcionada sobre el trabajo de las mujeres casadas opera debido a que la declaración conjunta pone en marcha el principio de acumulación de rentas. Así, repitiendo la simulación anterior para distintos niveles salariales del marido, se comprueba cómo la imposición efectiva sobre el trabajo de la esposa es creciente con el nivel de ingreso de éste. Por ejemplo, si el ingreso bruto anual del marido es de 50.000 euros anuales en vez de ser de 26.846 euros, el tipo impositivo efectivo sobre el trabajo femenino pasa de ser el 32,8% a ser el 41%, llegando hasta el 46,6% cuando el salario alcanza los 70.000 euros. Es decir, según el marido obtiene unos ingresos

anuales más elevados, más alto es también el tipo impositivo efectivo que gravaría el trabajo de su mujer si decidiera incorporarse al mercado laboral.

Además, estos tipos efectivos son también más elevados para niveles inferiores del salario de las mujeres. La línea de tazo continuo del gráfico 3 (tipo impositivo efectivo actual) representa su evolución, volviendo a fijar el salario del marido en 26.846 euros anuales y tomando en cuenta que esta pareja, como cualquier otra pareja española en la actualidad, deciden realizar la declaración conjunta o individual según el resultado sea más favorable. La conclusión es in-

GRÁFICO 3. Tipos impositivos efectivos sobre el trabajo de la mujer casada (salario del marido = 26.846 euros)



Nota: El eje horizontal indica el ingreso anual de la mujer (en euros) y el eje vertical el tipo impositivo efectivo (TIE) de la mujer (en %).

Fuente: Elaboración propia.

equivoca: son las mujeres que en el caso de incorporarse al mercado laboral recibirían un salario inferior (de hasta 3.758 euros anuales, en este caso) las que soportan el tipo impositivo efectivo máximo (según se calcula en el cuadro 11 para este salario del marido es de más del 32%). A partir de ese nivel los tipos descienden según se incrementa el salario, y no es hasta que éste alcanza los 9.933 euros anuales que la imposición comienza a ser progresiva.

Para valorar adecuadamente el importante sesgo de género que introduce la declaración conjunta, es interesante cal-

cular también cuál sería la imposición efectiva sobre el trabajo del segundo perceptor en caso de que se eliminara esta posibilidad. Bajo este supuesto (tributación individual obligatoria), en el cuadro 12 volvemos a comparar el desglose de las declaraciones en el caso de que la mujer trabaje y de que no lo haga.

La diferencia con la tributación conjunta (cuadro 11) es fácil de detectar: en esta ocasión la mujer, que se aplica individualmente las desgravaciones que le corresponden sobre su base imponible, queda exenta de pagar cuota del IRPF.

CUADRO 12. *Cálculo del tipo impositivo efectivo sobre el trabajo de una mujer casada simulando la individualización del IRPF (supresión de la posibilidad de declaración conjunta)*

	A: ella no trabaja		B: ella trabaja a tiempo parcial	
	Él	Él	Ella	Total
Ingreso bruto .....	26.846	26.846	3.606	30.452
Reducciones de la base imponible				
Cotizaciones Seguridad Social.....	1.705	1.705	229	
Por rendimiento del trabajo .....	2.600	2.600	4.000	
Total reducciones de la base imponible ..	4.305	4.305	4.229	
Base liquidable (o imponible neta) .....	22.541	22.541	0	
Desgravación sobre la cuota por «mínimo personal y familiar» .....	1.212	1.212	...	
Cuota IRPF .....	4.405	4.405	0	4.405
Total impuestos y cotizaciones .....	6.110	6.110	229	6.339
Ingreso neto.....	20.736	20.736	3.377	24.113
Incremento ingreso bruto.....				3.606
Incremento ingreso neto .....				3.377
Imposición sobre el trabajo de ella				229
<b>Tipo impositivo efectivo sobre el trabajo de ella</b>				<b>6,35%</b>

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, sujeta sólo al pago de sus cotizaciones a la Seguridad Social, el tipo impositivo efectivo que soportaría en caso de decidirse a trabajar fuera del hogar sería mucho más reducido: 6,35%. Que la tributación individual generaría un resultado económico y social más lógico y más igualitario, eliminándose el obstáculo para que ciertas mujeres se incorporen al trabajo remunerado, termina de quedar patente si analizamos cómo sería el tipo impositivo efectivo sobre el trabajo de las mujeres casadas tras esta reforma. La línea de trazo discontinuo del gráfico 3 (tipo impositivo efectivo simulado) muestra, para esta simulación, los tipos impositivos sobre el trabajo del segundo perceptor según el nivel de renta, es decir, estos tipos se han obtenido generalizando la simulación del cuadro 11 (tributación conjunta obligatoria): fijado el nivel de renta del marido en 26.846 euros, se ha hecho variar la renta de la mujer entre cero y esa cantidad. Como se observa, si se llevara a cabo esa reforma aquí simulada, los tipos impositivos sobre el trabajo del segundo perceptor no sólo serían mucho más reducidos (y exactamente el mismo, para cada nivel de renta, que el que gravaría el trabajo del marido), sino que se comportarían progresiva-

mente, de acuerdo a los principios generales de nuestro sistema fiscal.

#### *II.5.4. Tratamiento de los hijos y familia monoparental*

Según señalamos al inicio del apartado, el perverso impacto de género de la declaración conjunta se conjuga con otros dos elementos definitorios de la política familiar implícita en el IRPF español: el tratamiento fiscal de los hijos es muy insuficiente y las familias monoparentales —la inmensa mayoría de ellas lideradas por mujeres—, reciben un trato desfavorable respecto a las biparentales.

En primer lugar, el IRPF considera las circunstancias del contribuyente relacionadas con sus hijos mediante tres mecanismos:

La desgravación en cuota que se aplica mediante el llamado «mínimo personal y familiar» tiene en cuenta la existencia de descendientes, de forma que generalmente la desgravación se incrementa en función de si se tienen hijos y de cuántos sean<sup>19</sup>. La llamada deducción a las «madres trabajadoras»; las mujeres dadas de alta en la Seguridad Social y

<sup>19</sup> El tramo inferior de la base imponible que queda exento en ausencia de hijos es de 5.050, y se amplía en 1.800 euros por el primer hijo, 2.000 por el segundo, 3.600 por el tercero y 4.100 por el cuarto. Consiguientemente, a la desgravación asociada al «mínimo personal y familiar» sin hijos, que es de 1.212, y según el número de hijos, se añaden desgravaciones adicionales de 432, 480, 864 ó 984 euros (en el caso de que el contribuyente tenga renta suficiente para aplicarse la desgravación íntegramente). Dichas desgravaciones están condicionadas a que los hijos convivan con el contribuyente y no perciban rentas importantes. Si los hijos tienen menos de tres años el «mínimo» se incrementa en 2.200 euros. Para más detalles se puede consultar el mapeo.

con hijos menores de tres años pueden aplicarse una deducción de 1.200 euros anuales de la cuota. Si la cuota es inferior se realiza el abono.

Una deducción sobre la cuota de pago único por nacimiento o adopción durante el periodo impositivo, de un importe de 2.500 euros. Si la cuota es inferior también se realiza el abono.

Partiendo de la idea de que en una sociedad igualitaria el cuidado y la educación de los hijos deben tener una dimensión colectiva importante, y que consecuentemente el Estado debería contribuir económicamente de forma efectiva al mantenimiento de los hijos, el apoyo fiscal que reciben las familias españolas por este concepto es claramente insuficiente. Pero además de su escasa cuantía (a lo que hay que sumar la inexistencia de una red pública extensa de educación infantil), también conviene resaltar que su diseño es inadecuado desde el punto de vista de la igualdad de género: como argumentamos en el capítulo metodológico, serían mejor prestaciones universales (iguales para todas las personas).

En segundo lugar, respecto a las familias monoparentales, ya adelantamos que reciben un tratamiento discriminatorio con respecto a aquellas familias que declaran conjuntamente acogiéndose al modelo de unidad familiar tradicional (biparental): mientras en este se-

gundo caso la desgravación por declaración conjunta es de 3.400 euros, para las monoparentales es de 2.150 euros. Conviene no olvidar que en la mayoría de las familias monoparentales quien se registra como declarante principal es una mujer<sup>20</sup>.

Para valorar la insuficiencia de las ayudas fiscales para el cuidado de los hijos y el despropósito que supone que en vez de a eso se dediquen recursos públicos a incentivar la permanencia de las mujeres en el ámbito doméstico, resulta útil comparar el trato fiscal que recibe un hombre casado con una mujer que no trabaja, con el que se otorgaría a ese mismo señor casado si además tuviera un hijo de seis años. En el primer caso, según ya hemos explicado, el marido recibiría una «desgravación por esposa dependiente» (gráfico 12); en el segundo caso, además de esa deducción, recibiría también «una deducción por hijo» de 432 euros (véase nota 14). La cuantía de esa «deducción por hijo» es la diferencia entre la declaración de la renta de una y otra situación. En el gráfico 2 (véase páginas atrás) representamos esa deducción y la comparamos con la «deducción por esposa dependiente».

Lo primero que se constata al observar el gráfico 2, es que el tratamiento fiscal que el IRPF da al cuidado de los hijos es regresivo: si los ingresos de esta pareja fueran inferiores a 12.420 euros anuales, no disfrutarían de ninguna deduc-

---

<sup>20</sup> Es el caso del 65,9% de las declaraciones según los datos de la Agencia Tributaria para 2007.

ción adicional por tener un hijo; la deducción va creciendo de los 25 euros anuales a los 432 euros según el nivel salarial pasa de 12.421 euros anuales a 13.823; y se estabiliza en 432 euros para ingresos superiores.

Lo segundo que llama clamorosamente la atención es que el valor de la «deducción por hijo» es significativamente inferior al que se recibe por la «esposa dependiente». Por ejemplo, una familia con ingresos brutos anuales de entre 9.817 y 12.221 euros recibiría «deducción por esposa dependiente» pero no «deducción por hijo»; si tuviera una renta anual de 12.822 euros al año la «deducción por esposa dependiente» sería casi seis veces mayor que la asociada a su hijo de seis años (816 frente a sólo 146 euros); y que si el salario anual fuera de 44.075 euros, el Estado contribuiría al mantenimiento de la mujer con 1.275 euros y al del niño con sólo 432 euros anuales. Teniendo en cuenta no sólo que mediante la «desgravación por esposa dependiente» se está estimulando la consolidación de una situación que perjudica a las mujeres, sino también el hecho de que una mujer que no trabaja fuera de casa suele proporcionar servicios de cuidados gratis a su familia, mientras que un hijo de seis años no sólo no contribuye a realizar tareas domésticas sino que las requiere, ¿qué puede justificar que el Estado destine más recursos a desgravar la existencia de una mujer sin trabajo remunerado que

la de un niño pequeño? Absurdo pero cierto: en España, tener un hijo dependiente (que requiere cuidados) desgrava menos que tener una esposa «dependiente» (que con mucha probabilidad lleva a cabo cuidados y otras tareas domésticas).

Por último, con el objeto de analizar el injusto trato fiscal que reciben las personas al frente de familias monoparentales en España, procederemos a comparar las declaraciones de dos personas muy diferentes. La primera es un adulto que genera ingresos y que tiene un cónyuge que no trabaja fuera de casa y un niño o niña de 6 años. La segunda es también una persona adulta generadora de ingresos con un hijo/a de 6 años a su cargo, pero sin cónyuge. Según nos indican los análisis de incidencia<sup>21</sup>, la persona del primer caso con toda probabilidad será un hombre (con mujer e hijo); mientras que en el segundo caso, la persona adulta que se hace cargo en solitario del hijo será, seguramente, una mujer. En definitiva, en el cuadro 13 comparamos la declaración del IRPF de un «marido» con mujer e hijo con la de un «madre soltera», suponiendo que ambos tienen el mismo ingreso salarial.

La comparación es definitiva: una persona adulta que tenga que hacerse cargo en solitario de un hijo y gane al año 24.041 euros brutos paga una cuota de IRPF más de 300 euros mayor que la que paga otra persona que, ga-

---

<sup>21</sup> Véanse notas 1 y 14.

CUADRO 13. *Declaración IRPF: marido con mujer e hijos vs madre soltera (mismo nivel salarial)*

	<b>Marido (con mujer e hijo)</b>	<b>Madre soltera</b>
Ingreso bruto .....	24.041	24.041
Reducciones de la base imponible .....		
Cotizaciones Seguridad Social.....	1.527	1.527
Por rendimiento del trabajo .....	2.600	2600
Por declaración conjunta .....	3.400	2.150
Total reducciones de la base imponible .....	7.527	6.277
Base liquidable (o imponible neta) .....	16.514	17.764
Desgravación sobre la cuota por «mínimo personal y familiar»	6.850	6.850
Cuota IRPF.....	2.319	2.636

Fuente: Elaboración propia.

nando lo mismo, comparte —en el mejor de los casos— el cuidado de su hijo con otra persona adulta que además no dedica tiempo a trabajar fuera del hogar. Si reproducimos el mismo ejercicio para distintos niveles de renta se confirma este injustificable agravio fiscal entre el marido de la familia tradi-

cional y la madre soltera. Por ejemplo, para un nivel salarial de entre 12.621 y 13.623 euros anuales, el marido queda exento de pagar IRPF y la madre soltera no<sup>22</sup>. En el cuadro 14 reproducimos algunos resultados adicionales, que no hacen si no confirmar esta desigualdad.

CUADRO 14. *Tratamiento fiscal del hijo: marido vs madre soltera*

<b>Nivel salarial (en euros)</b>	<b>Cuota IRPF</b>	
	<b>Marido (con mujer e hijo)</b>	<b>Madre soltera</b>
13.623	0	318
15.226	338	638
18.031	969	1.269
21.436	1.734	2.034
26.245	2.863	3.213
30.452	3.967	4.317
43.073	7.622	8.084

Fuente: Elaboración propia.

<sup>22</sup> Hasta los 12.621 euros la madre soltera también queda exenta de IRPF.

### III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA

España, al igual que gran parte de los países europeos, ha realizado un esfuerzo importante en las últimas décadas para el desarrollo de políticas y acciones orientadas hacia el avance real en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; y aunque esto ha posibilitado una mejora en las condiciones de vida de muchas mujeres y de muchos hombres, no ha sido suficiente para contrarrestar los efectos perversos de algunas políticas y acciones que, desde la aparente neutralidad de género, siguen contribuyendo a sedimentar la división sexual del trabajo existente. El sistema social español adolece de sesgos de género pronunciados, que son producto de la inercia de un modelo de sociedad en el que todavía tiene demasiada incidencia el esquema de *hombre-sustentador económico/mujer-proveedora de cuidados familiares*.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se ha hecho, en gran medida, manteniendo la división genérica de la sociedad, bajo una aparente realidad igualitaria. Corregir esta situación requiere de una acción premeditada que permita orientar todas las políticas hacia la igualdad de género; tomando en consideración que la igualdad, además de ser un objetivo en sí mismo, debería ser el eje estratégico de todo el sistema de actuación pública.

#### III.1. *Propuestas de reforma*

Las propuestas que aquí se incluyen pretenden sintetizar los *criterios generales* que, en opinión del equipo de investigación responsable del estudio del caso español, deberían aplicarse en una futura reforma *para eliminar las inequidades de género que provoca la actual configuración del sistema de protección social/laboral*.

La necesidad de *corregir los sesgos de género* que existen en parte de la configuración del sistema fiscal español porque, tal y como se ha explicado a lo largo de este capítulo, refuerzan el sistema tradicional de división sexual del trabajo, provocan discriminaciones indirectas y por lo tanto situaciones de inequidad.

Por ello, sería necesario aplicar el principio de igualdad desde la definición y configuración del derecho a la previsión de los efectos que provocará la aplicación de la política fiscal. En particular, se trata de aplicar los siguientes *principios*:

- 1. Eliminación de los «derechos derivados» por relación de parentesco.** Cuando los derechos se establecen en base a las relaciones de parentesco y no en base a la consideración de ciudadanía, el imaginario simbólico que sirve para construir los derechos hace referencia a un modelo determinado de agrupaciones y relaciones fami-

liares que, por la inercia del sistema tradicional de *hombre-proveedor económico/mujer-proveedora de cuidados familiares*, representa un obstáculo al avance hacia la igualdad.

Este es uno de los motivos por los que sería imprescindible reformar la *pensión de viudedad*, ya que el origen del derecho a esta pensión se basa en la relación de parentesco con la persona cotizante ya fallecida y reproduce el modelo tradicional basado en la especialización doméstica de las mujeres y en su dependencia económica.

- 2. Equiparación total e intransferibilidad de los impuestos y prestaciones, incluyendo las destinadas al cuidado familiar.** En España, los derechos asociados a la condición laboral son individuales e intransferibles (prestación por desempleo, renta activa de inserción, pensión de jubilación, etc.); la única excepción la representan los derechos laborales asociados a la atención de responsabilidades familiares. La tendencia a asociar la titularidad de estos derechos a la madre (como las *asignaciones económicas por nacimiento*) refuerzan el mensaje simbólico de que es a ellas a quienes corresponden las responsabilidades derivadas del cuidado de hijos o hijas. Lo mismo ocurre con el hecho de que los permisos de maternidad sean más largos que los permisos de paternidad.

- 3. Aplicación del principio de neutralidad de género y de igualdad.**

La apariencia de que las políticas fiscales son neutras respecto al género es una percepción errónea, como ya se ha explicado en este mismo capítulo. Para conseguir dicha neutralidad es imprescindible, en primer lugar, que se apliquen los criterios generales que definen el sistema de impuestos y prestaciones, en vez de incorporar excepciones de trato dirigidas a las mujeres ya sea de manera directa o indirecta. En segundo lugar, para aplicar igualdad de oportunidades hay que tomar en consideración la previsión de discriminaciones indirectas provocadas como efecto de la aplicación de políticas aparentemente neutras pero que no son tal.

- 4. Orientación de las políticas públicas hacia la igualdad de género.**

Se trata de que todos los recursos públicos tengan como misión contribuir de manera efectiva a la igualdad de género; es decir, que lo que determine el diseño de las políticas públicas, incluyendo las políticas fiscales, no sea la división sexual del trabajo, sino su aportación para eliminarla.

El compromiso y rigurosidad con la aplicación de este criterio es lo que puede facilitar que proyectemos otro modelo de sociedad en el que las personas sean al mismo tiempo proveedoras económicas y proveedoras de cuidados.

Así pues, para avanzar hacia sociedades igualitarias, sería necesario:

- Sustitución de los beneficios sociales asociados a la especialización en los cuidados familiares en situación de dependencia económica (como la *pensión de viudedad*) por rentas de ciudadanía u otro tipo de medidas de protección social que garanticen, en situaciones de necesidad, condiciones dignas de subsistencia y refuerzo de las Rentas Activas de Inserción.
- Aplicación del enfoque de corresponsabilidad en los derechos llamados de conciliación; consideración del cuidado infantil como un derecho del menor y no como una concesión a las mujeres y hombres; y también garantía universal de la atención a la dependencia como un derecho básico de las personas que necesitan cuidados.
- Abandonar la inercia de ofrecer a las mujeres facilidades que las incentiven a seguir teniendo «huecos de cotización» que luego las penaliza a efectos de su pensión de jubilación.
- Eliminación de las prestaciones económicas para el «cuidado no profesional» en el entorno familiar.
- Servicios públicos de atención al cuidado de las personas, en condiciones suficientes para dar cobertura a las necesidades reales existentes, sin estar vinculados a la condición laboral o no de progenitores o descendientes.
- Reducción general de la jornada laboral en vez de facilitar excepcional-

mente reducciones de jornada por existencia de responsabilidades familiares.

En resumen, las principales propuestas de reforma que concluyen este capítulo, afectan a los siguientes instrumentos de la política fiscal española:

- **Ley de Dependencia:** Corrección/eliminación del artículo 18 de la Ley de Dependencia, y aplicación del criterio general de servicios públicos o prestación económica para el cuidado profesional.
- **Pensión de viudedad:** eliminación progresiva y sustitución por otro tipo de medidas de protección social.
- **Régimen Especial de «Empleados del hogar»:** Equiparación de condiciones de trabajo y derechos a protección social/laboral con las del Régimen General o Régimen Especial de Trabajo Autónomo.
- **Permisos de paternidad/maternidad:** plena equiparación de los permisos, de manera que sean iguales, intransferibles, remunerados al 100% e iguales en todas sus partes.

La desigualdad existente en la configuración de los permisos de maternidad y paternidad refuerza el mensaje de que son las mujeres las responsables del cuidado, incumple con el principio de igualdad de trato en el ordenamiento jurídico, representando una discriminación directa que afecta a los hombres, además, no se adapta a la diversidad de agrupaciones familiares

y provoca un efecto de penalización sobre el empleo de las mujeres, al reforzar el mensaje de que tienen menos tiempo disponible para las responsabilidades laborales. La forma de eliminar estos efectos perversos pasa necesariamente por la corrección del sesgo de género a través de la completa equiparación de los permisos de maternidad y paternidad, tanto en su duración como en la configuración de todas sus partes, sean éstas obligatorias u opcionales.

- **Eliminación de los incentivos al trabajo a tiempo parcial**, que «atrapan» fundamentalmente a las mujeres en la división sexual del trabajo con salarios parciales y derechos de protección social también parciales.
- **Universalización de la educación infantil de 0 a 3 años**, dentro del sistema público.
- **IRPF: Individualización plena del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**. Tras la reforma del IRPF (Ley 35/2006) se mantiene la declaración conjunta del IRPF como algo opcional, a pesar de que en la exposición de motivos de la citada Ley se manifiesta que por razones de no discriminación por cuestión de género debería eliminarse esta opción.
- **Progresividad fiscal en el sistema de desgravaciones, atendiendo a las circunstancias reales de cada individuo**: desgravaciones por hijos iguales para todos/as o progresivas (pero no regresivas) y tratamiento adecuado de las monoparentales (en el IRPF).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO SAN ALBERTO, Diana y PAZOS MORÁN, María (2010): «Equidad y eficiencia en el sistema español de pensiones: una revisión crítica», DT núm. 4/10. Instituto de Estudios Fiscales. En [http://www.ief.es/Publicaciones/Papelesdetrabajo/2010\\_04.pdf](http://www.ief.es/Publicaciones/Papelesdetrabajo/2010_04.pdf).
- CARRASCO, Cristina y DOMÍNGUEZ, Marius (2003): «Género y usos del tiempo: nuevos enfoques metodológicos», en *Revista de Economía Crítica*, núm. 1.
- CASTRO GARCÍA, Carmen (2008): «Estado de bienestar, políticas públicas e igualdad de género». En [http://singenerodedudas.com/file\\_download/31/DEA\\_CCastro.pdf](http://singenerodedudas.com/file_download/31/DEA_CCastro.pdf).
- (2009): «Relación entre mercado de trabajo, políticas públicas e igualdad de género». En: [http://www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/economiafeminista/documentos/Area2/CarmenCastro\\_III EcoFeminista.pdf](http://www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/economiafeminista/documentos/Area2/CarmenCastro_III EcoFeminista.pdf).
- (2009): «Economía Sostenible: no sin igualdad de género», en *Revista Emakunde*, núm. 77, *¿Cómo afecta la crisis económica a las mujeres?*: [http://www.emakunde.euskadi.net/u72-publicac/es/contenidos/informacion/sen\\_revista/es\\_emakunde/ad juntos/Emakunde77.pdf](http://www.emakunde.euskadi.net/u72-publicac/es/contenidos/informacion/sen_revista/es_emakunde/ad juntos/Emakunde77.pdf).
- y PAZOS MORÁN, María (2008): «Los permisos parentales: una crítica feminista de las tendencias actuales en Europa», en María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública del siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales.

- COMISIÓN EUROPEA. DG EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES (2009): «Indicators for monitoring the employment guidelines including indicators for additional employment analysis».
- EUROSTAT (2009): *Europe in Figures, Yearbook 2009*.
- INE (2009): *Mujeres y hombres en España*, Madrid, INE.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN DE ESPAÑA. SECRETARÍA GENERAL DE EMPLEO (2009): *Informe Mujeres y Mercado de Trabajo 2008*.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE ESPAÑA (2008): *Anuario Estadístico*.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE ESPAÑA (2008): *Anuario Estadístico*.
- PAZOS MORÁN, María (2005): «Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma», en María Pazos Morán (ed.), *Política fiscal y género*, Instituto de Estudios Fiscales. En <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/FiscalidadGenero.pdf>.
- (2006): «Impuestos y prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?», en María Jesús Vara (ed.), *Estudios de género y economía*, Akal. Una versión en <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/Econom%C3%ADa%20cr%C3%ADtica%2006%20def.pdf>.
- (2008): *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública del siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales, [http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Libro\\_Genero.pdf](http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/Libro_Genero.pdf).
- THOURSIE, Anne (2008): «El modelo de familia de dos sustentadores con un permiso parental prolongado, lecciones de Suecia», en María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública del siglo XXI*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- VILLOTA GIL-ESCOÍN, Paloma y FERRARI, Ignacio (2004): «Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a percceptor/a», *Colección Investigaciones*, núm. 9, Instituto de Estudios Fiscales.



## 6. CONCLUSIONES

**Bibiana Medialdea y María Pazos Morán\***

El estudio de los sistemas de impuestos y prestaciones de los cuatro países seleccionados desde la óptica de la igualdad de género permite extraer una serie de conclusiones que se sintetizan en este capítulo. Según se anunciaba en el capítulo introductorio, y tal y como los estudios de caso han permitido confirmar, además de la heterogeneidad existente entre los tres países latinoamericanos seleccionados existe una diferencia de mayor calado entre los sistemas de estos países y el español. El análisis de estas realidades diferenciadas resulta particularmente fértil para el estudio, ya que permite identificar, en primer lugar, el problema que supone para la igualdad de género la ausencia o debilidad de sistemas de protección públicos; en segundo lugar, los elementos que introducen sesgos de género en los sistemas vigentes actualmente; y por último los riesgos, y por tanto las precauciones, que han de tomarse para futuros desarrollos de los mismos. A continuación hacemos un repaso sistemático y detallado de dichos elementos.

### I. EL INFRADESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La existencia de un sistema público de impuestos y prestaciones completo es un elemento necesario para la igualdad de género. Esto no es óbice para que, según abordamos en el segundo aparta-

do, su diseño pueda ser origen de discriminaciones entre hombres y mujeres. Sin embargo, la «solución» a esos sesgos de géneros introducidos no puede encontrarse, en ningún caso, en el abandono del objetivo de consolidar sistemas públicos completos. En efecto, los análisis de los tres países latinoamericanos muestran con nitidez hasta qué punto la ausencia o debilidad (según los casos) de un sistema público de regulación y protección social es causa fundamental de la generación y reproducción de desigualdad de género. El Estado, en este caso por omisión, es de esta forma responsable de que la fractura de género alcance cotas muy superiores en Chile, Ecuador y Guatemala que en España.

Con cierto grado de heterogeneidad entre los países, así como con ciertas modificaciones a lo largo del tiempo, la aplicación de las medidas neoliberales desde el inicio de los años ochenta supone, entre otros aspectos, el debilitamiento de los sistemas de regulación y protección social públicos latinoamericanos: la privatización generalizada de servicios públicos de todo tipo, las nuevas estrategias descentralizadas y focalizadas de intervención social (piezas claves de lo que el Banco Mundial denomina la «Nueva Política Social»), así como la total desprotección frente a la competencia externa y la desregulación indiscriminada de los ya por sí poco regulados mercados laborales, son los ejes que caracterizan el devenir de la región durante las últimas

---

\* Instituto de Estudios Fiscales. España.

tres décadas<sup>1</sup>. Como resultado, en ausencia de un sistema público de protección social extenso y completo, así como de un mercado laboral generador de ingresos y derechos suficientes, las redes de apoyo familiar (es decir, las mujeres), se convierten en un soporte básico para la cuantiosa población económicamente vulnerable de estos países.

Aunque, según se deduce de los respectivos capítulos, Chile, Ecuador y Guatemala presentan particularidades importantes, esta secuencia recién enunciada (limitada capacidad estatal → debilidad de los sistemas de protección social y laboral → especial impacto sobre las mujeres) se da en los tres casos. Veámoslo con más detalle.

En primer lugar, la escasa (o escasísima, según los países) cantidad de recursos de los que dispone el Estado ya nos indica su también exigua capacidad de actuación. Según vemos en el cuadro 1, si consideramos no sólo los impuestos (directos e indirectos) sino también las contribuciones ingresadas a la Seguridad Social, el peso total de los ingresos públicos en los países latinoamericanos es muy reducido<sup>2</sup>: Chile, que es de los tres países el que registra un peso relativo superior, sólo cuenta con ingresos equivalentes al 20,2% de su producción nacional (frente al 37,6% de España, uno de los países europeos en los que los ingresos públicos tiene menor peso sobre el PIB); por su parte, los recursos de los que disponen el Estado ecuatoriano y el

CUADRO 1. *Ingresos públicos*

	<b>España</b>	<b>Chile</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Guatemala</b>
<b>% del PIB</b>				
Impuestos directos.....	13,4	8,4	3	3,3
Impuestos indirectos.....	12	9,8	7,5	8,7
Contribuciones a la Seguridad Social..	12,2	1,3	3,9	0,3
Total.....	37,6	20,2	14,4	12,3
<b>Composición (% sobre el total)</b>				
Impuestos directos.....	35,6	41,6	20,8	26,8
Impuestos indirectos.....	31,9	48,5	52,1	70,7
Contribuciones a la S.S. ....	32,4	6,4	27,1	2,4

*Fuente:* Datos para 2007. Elaborado a partir de datos de Eurostat para España y de CEPAL (2009b) para los latinoamericanos. En el caso de Chile, el total no coincide con la suma de los componentes debido a la partida de «otros impuestos», que no se puede clasificar ni como impuestos directos ni indirectos.

<sup>1</sup> Sobre estos procesos se puede consultar Arrizabaldo (1997) y Álvarez *et al.* (2009).

<sup>2</sup> A fin de ofrecer información homogénea y comparable entre los países, en este capítulo se utilizan fuentes estadísticas diferentes a las referenciadas en los capítulos de países, lo cual explica algunas desviaciones entre los datos.

guatemalteco para acometer gastos son ínfimos<sup>3</sup>. La precariedad económica del sector público en Guatemala es particularmente grave, no sólo por el bajo nivel de este indicador (la tercera parte del que registra España) sino también por la exigua cuantía de su PIB<sup>4</sup>.

Como segundo rasgo, hay que destacar que en los países latinoamericanos los pocos ingresos que recauda el Estado se logran mediante mecanismos extremadamente regresivos. En los tres países, y a diferencia de lo que ocurre en España, los impuestos indirectos (los más regresivos) son más importantes que los directos. De nuevo este rasgo es mucho más acusado en Ecuador y Guatemala que en Chile.

La tercera característica de los tres países latinoamericanos estudiados respecto a la escasa capacidad recaudatoria de los Estados es el paupérrimo nivel de ingresos públicos recaudados mediante cotizaciones sociales. Mientras que en España estas cotizaciones suponen el 12,2% del PIB, esta proporción —que es un buen indicador de los recursos disponibles para cubrir prestaciones económicas y sociales—, desciende abruptamente en los otros tres países. Es decir, el margen de maniobra estatal a partir de estos recursos es limitadísimo

o, en el caso de Guatemala, prácticamente inexistente.

La reducida capacidad recaudatoria de los Estados limita enormemente su capacidad de dedicar recursos a la edificación (o consolidación) de una red de protección social mínimamente amplia y completa. Es decir, reduce hasta el extremo el margen de maniobra estatal para mitigar las desigualdades que se dan en estas sociedades, entre ellas las de género. Una forma sintética de aproximar este efecto es analizar el escaso (aunque variable según los países) nivel de gasto público social acometido (cuadro 2). No hay que olvidar que el gasto público social, en la medida en que atiende ámbitos que de no ser cubiertos por el Estado recaen en el ámbito familiar, nos permite aproximarnos al nivel en las cargas de trabajo doméstico y de cuidados que las mujeres realizan en el ámbito familiar.

Para tomar una perspectiva adecuada respecto a la dimensión del gasto social acometido, merece la pena ampliar el campo de visión: el gasto público social en Chile —que de los países latinoamericanos considerados es el que mayor peso otorga a esta partida— es menos de la mitad del registrado en la UE (30,7% del PIB) y también está muy leja-

<sup>3</sup> En este apartado nos referiremos con frecuencia a indicadores que ponderen ciertas variables económicas sobre el PIB. Hay que tener en cuenta que mientras el PIB pc en US\$ de 2000 es de 5.882 en Chile, supone 1.633 US\$ en Ecuador y 1.811 US\$ en Guatemala. Datos para 2006 tomados de *World Development Indicators* (Banco Mundial, 2009a).

<sup>4</sup> Según datos de la CEPAL (2009a) para 2007, México y Haití son los únicos países latinoamericanos con una carga fiscal inferior a la guatemalteca.

CUADRO 2. *Gasto público social*

	<b>España</b>	<b>Chile</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Guatemala</b>
% del PIB .....	22,7	14,2	6,4	7,0
% del gasto público total .....	58,5	67,0	27,9	51,3
Gasto público social en educación sobre el PIB (%) .....	4,3	4,1	2,6	2,9
Gasto público social en salud sobre el PIB (%).....	5,6	3,4	1,3	1,2
Gasto público social en seguridad y asistencia social sobre el PIB (%)..	12,8	6,4	2,3	1,1

Fuente: CEPAL (2009b) y Eurostat (2009). Los datos son de 2008 para Chile y Guatemala y de 2006 para Ecuador y España.

no del español (véase cuadro 2) <sup>5</sup>. Hay que considerar, además, que el PIB de estos países es muy inferior al español, por lo que en términos absolutos y no comparativos, la cantidad de recursos destinados a fines sociales es aún menor de lo que reflejan estos indicadores.

A partir de esa constatación, resulta evidente que el nivel de gasto público social en los tres países es claramente insuficiente respecto a las necesidades económicas y sociales de su población. Las diferencias entre ellos, no obstante, vuelven a ser relevantes: de nuevo Chile es el país que registra los datos «menos malos», tanto respecto al gasto público social total como en cada una de las partidas en las que lo desglosamos (educación, salud, seguridad y asistencia social). Según recoge el cuadro 2, Ecuador y Guatemala arrojan unos niveles de

gasto público absolutamente insuficientes, con tasas sobre el PIB ínfimas en todas las partidas consideradas.

La limitadísima capacidad económica de los Estados y, como consecuencia de ella, los bajísimos niveles de gasto social que acometen, resulta en una importante (aunque variable) debilidad de los sistemas de servicios y prestaciones públicos. Tengamos en cuenta, por ejemplo, que mientras en Chile el 39,5% de la población está cubierta por algún tipo de transferencia asistencial pública, esta proporción es del 28,1% en Ecuador y sólo del 5,4% en Guatemala, a pesar de que las tasas de pobreza son mucho más elevadas en estos dos últimos países <sup>6</sup>. Dado que, según se deduce de las explicaciones de los respectivos capítulos, las tasas de pobreza son superiores entre las mujeres que entre los

<sup>5</sup> El dato de Chile es de la CEPAL y el de la UE de Eurostat (promedio ponderado).

<sup>6</sup> Los datos de Chile y Guatemala son de 2006, los de Ecuador de 2007. Elaborado a partir de CEPAL (2009b).

hombres<sup>7</sup>, los niveles de cobertura insuficiente afectan particularmente al colectivo de mujeres.

Por otro lado, en Chile sólo el 63% de los niños y niñas de entre 3 y 5 años acuden al colegio; es decir, el otro 37% permanece en casa a cargo de sus madres, abuelas, o hermanas. Esta situación es todavía más grave para las mujeres ecuatorianas y guatemaltecas, ya que en esos casos sólo el 38,9% y el 18% de los niños y niñas, respectivamente, asisten a algún tipo de establecimiento escolar<sup>8</sup>. Respecto a la cobertura sanitaria, los tres países vuelven a ofrecer un panorama similar: en Chile, la cobertura de los servicios de salud es del 88,4%, e incluye tanto lo que se denomina «paquete básico» como las acciones de alto coste y complejidad. En Guatemala y Ecuador, la cobertura alcanza, respectivamente, sólo al 16,5% y al 16,6% de la población; además, el paquete básico se cubre sólo de forma «limitada» en el primer país, quedando sin cobertura en Ecuador. Las acciones de alto coste no se incluyen en ninguno de los dos sistemas sanitarios (Mesa Lago, 2009). Esta carencia de servicios sanitarios, sobre todo en lo que a las prestaciones más básicas se refiere, revierte con toda seguridad en mayor atención y cuidados

por parte de las mujeres de las familias que no pueden acceder a los servicios de salud privados.

Por último, hay que considerar que la debilidad de las políticas públicas también tiene un importante impacto de género en la medida en que resulta en la existencia de unos mercados laborales altamente desregulados y precarizados, en un grado que vuelve a ser variable entre los países. Por ejemplo, mientras que en Chile el 31% de la población ocupada se emplea en sectores de baja productividad, la proporción alcanza al 57% y al 58% de la población ocupada ecuatoriana y guatemalteca respectivamente<sup>9</sup>. Y esta situación perjudica particularmente a las mujeres, según ilustra el hecho de que sean ellas las que registran mayores tasas de informalidad que los hombres. En definitiva, la ausencia o debilidad de mecanismos públicos de intervención y regulación, tanto en el ámbito fiscal como en el de la prestación de servicios y en el laboral, es un elemento central en la perpetuación de la desigualdad entre mujeres y hombres. Lo cual no quiere decir que, según se explica a continuación, los sistemas de impuestos y prestaciones no incorporen a su vez sesgos de género notables.

<sup>7</sup> En los casos, como Guatemala, en los que no se disponen de tasas de pobreza desagregadas por sexo, podemos suponer esta misma brecha basándonos en otras informaciones complementarias: por ejemplo, las mayores tasas de pobreza de los hogares monoparentales de jefatura femenina respecto a los de jefatura masculina.

<sup>8</sup> Datos de CEPAL (2009b) para Chile y Guatemala, y Encuesta de Condiciones de Vida (2006) para Ecuador (en este caso, el rango de edad es de 4 a 5 años).

<sup>9</sup> Estos datos incluyen sólo a la población urbana, CEPAL (2009a).

## II. SESGOS DE GÉNERO EN LOS SISTEMAS TRADICIONALES U «ORTODOXOS» DE IMPUESTOS Y PRESTACIONES

Los sistemas «ortodoxos» están diseñados conforme a la norma familiar de *sustentador masculino/esposa dependiente*. Según ese modelo, los hombres se consideran prioritariamente responsables de aportar el grueso de los ingresos familiares, y las mujeres del cuidado y las tareas domésticas (lo que las coloca en una situación de dependencia económica). Esta concepción obsoleta se refleja en la normativa de la Seguridad Social tradicional (que presenta en los cuatro países los mismos rasgos básicos, aunque el grado de implementación sea muy desigual). En algunos países se han introducido cambios en el lenguaje y reformas parciales para eliminar la diferenciación explícita por sexos, pero los sesgos persisten. El impuesto sobre la renta universal y progresivo, en cambio, no ha sido aún implantado en tres de los países estudiados (Ecuador, Guatemala y Chile). En España, su existencia es mucho más reciente que la Seguridad Social y ya nace con un lenguaje formalmente igualitario, pero como veremos, los presupuestos implícitos de su regulación no difieren esencialmente de los que operan en la Seguridad Social.

### a) Seguridad Social: prestaciones por esposa «a cargo»

Los sistemas de Seguridad Social están diseñados para la «protección del trabajador y su familia». De la nómina del trabajador se detraen las cotizaciones por las que éste adquiere derechos propios para cubrir los riesgos de situaciones que le puedan llevar a la pérdida de su salario (desempleo, enfermedad, invalidez o jubilación). Estas prestaciones contributivas están ligadas a las cotizaciones (en su existencia y en su cuantía) y son la parte central del sistema de Seguridad Social<sup>10</sup>. La esposa del trabajador, si no está incorporada al empleo formal, no adquiere derechos que la protejan del riesgo de pobreza ante una pérdida de su medio de vida, como es el caso de separación (situación que puede verse agravada por el resto de contingencias frente a las que el trabajador sí está protegido: enfermedad, invalidez, vejez).

Existen, eso sí, pagos al trabajador por tener una mujer «a su cargo». En Chile, todos los hombres casados con empleo formal reciben una «asignación familiar por cargas de familia» por la cónyuge. Las mujeres casadas, en cambio, solamente reciben esa asignación por el «el cónyuge inválido». Ambas asignaciones son idénticas entre sí e idénticas a la

---

<sup>10</sup> La Seguridad Social es heredera de los seguros obreros aunque luego se han extendido incluyendo las prestaciones no contributivas o asistenciales, que no se establecen hasta mucho más tarde. Por ejemplo, en España, las pensiones no contributivas datan del año 1990, Ley 26/1990; en Chile surgieron en el año 1975, con la creación del Programa de Pensiones Asistenciales. En Guatemala se introducen con la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor de noviembre de 2005 (entran en vigor en 2006).

asignación por cada hijo menor. En Guatemala, para que «el varón» sea considerado «carga familiar» y dé por tanto derecho a las prestaciones familiares correspondientes, también debe estar incapacitado<sup>11</sup>.

**b) Sistema de impuestos sobre la renta personal: desarrollo embrionario en Latinoamérica; desgravaciones por cónyuge dependiente en España**

Los sistemas de impuestos personales son de establecimiento más reciente que los sistemas de Seguridad Social. En los tres países latinoamericanos estudiados (Guatemala, Ecuador y Chile) aún no existe un impuesto progresivo y universal verdaderamente implantado y con capacidad recaudatoria (véase apartado anterior). Existen, sin embargo, impuestos fragmentados, con multiplicidad de regímenes y exenciones que erosionan la base imponible. Su escasa progresividad se reduce aún más en Guatemala y Ecuador por las regresivas reducciones de la base imponible, que alcanzan a todo tipo de gastos personales y familiares. Esta regresividad y falta de poder recaudatorio es el mayor problema de los sistemas impositivos de estos países, como se ha explicado.

En estos países, las circunstancias familiares no son objeto de desgravaciones

por sí mismas, aunque en Ecuador (y en Guatemala en menor medida) se considera (en Guatemala se permite) la familia nuclear como base para las reducciones de la base imponible ligadas a la presentación de facturas por consumos personales y familiares. Así, estas cuantiosas desgravaciones (en la base) por gastos personales no sólo redundan en anular la poca recaudación que se consigue en estos países a través del IRPF. También tienen un impacto de género negativo específico, ya que son un claro incentivo para que el cónyuge con mayores ingresos (en la mayoría de los casos el hombre) sea quien desgrave todos los gastos de la unidad familiar. De esta forma, la incorporación al empleo de la esposa no aporta ventajas fiscales, como sí lo haría en el caso de que las desgravaciones familiares estuvieran organizadas con un criterio progresivo e individualizado en todos los casos.

En España, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se configura, en 1978, ya con un lenguaje formalmente neutro respecto al género, pero sigue reflejando, y potenciando, la familia de un solo perceptor de ingresos. Un cónyuge sin ingresos da lugar a una desgravación comparativamente importante y creciente con el nivel de renta (se trata de una reducción de la base imponible). De hecho, como se explica en el capítulo correspondiente, la desgravación que recibe un marido es-

<sup>11</sup> Véase artículo 9 del Reglamento sobre protección relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia del IGSS. En España, las prestaciones por cónyuge se eliminaron de la Seguridad Social en el año 1985.

pañol por una mujer que no tiene ingresos es mayor que la que recibe si, además de cónyuge dependiente, tiene un hijo o hija. Esta desgravación, que se ha dado en denominar «por esposa dependiente» (llamada formalmente «por declaración conjunta») no es un sesgo de género explícito (podría ser también por esposo dependiente). Sin embargo, son las esposas y no los esposos quienes se sitúan en posición dependiente y, por tanto, dan lugar a esta reducción del impuesto.

Así, en la práctica, se subvenciona la permanencia de las mujeres en el hogar o en la economía sumergida; y, aunque implícitamente en este caso, se considera a las mujeres en general como una carga económica para el marido. Según esta concepción obsoleta, tener a una mujer «a cargo» (sin ingresos propios) disminuiría la capacidad de pago del contribuyente. En realidad, la mayoría de estas mujeres desarrollan múltiples tareas productivas en el hogar. Si ellas no realizaran todo ese trabajo doméstico y de cuidados, el contribuyente tendría que comprar esos bienes y servicios en el mercado. En cambio, si es su esposa quien realiza ese trabajo, él se beneficia sin tener que pagar por ello y, lo que va unido, sin pagar contribuciones empresariales a la Seguridad Social. Asimismo, ese trabajo gratuito y sumergido de las mujeres casadas no se somete a ningún gravamen impositivo. Y, además de todo ello, el marido puede reducirse una cantidad de su base imponible.

La existencia de la declaración conjunta, además de transmitir una idea obsoleta y originar un gasto público innecesario y regresivo, produce efectos reales negativos sobre la incorporación de las mujeres al trabajo asalariado regular. La desgravación (como la prestación) por esposa dependiente supone una reducción de los impuestos familiares sobre el trabajo del cónyuge con ingresos (generalmente el hombre), con lo que el presupuesto familiar se ve favorecido. Pero esta ventaja para la familia supone un desincentivo al empleo de las mujeres casadas: cuando una mujer económicamente dependiente de su marido se enfrenta a la decisión de aceptar un puesto de trabajo, la pérdida de la desgravación (o prestación) por esposa dependiente origina un alto tipo impositivo efectivo sobre el trabajo que la mujer se está planteando realizar. Este efecto se agrava por las reglas aplicables en declaración conjunta: debido a la progresividad del impuesto, la acumulación de rentas hace que el ingreso de la mujer se grave al tipo marginal del marido.

Los altos tipos impositivos sobre el trabajo de las mujeres casadas, debidos a estas desgravaciones y prestaciones por esposa dependiente y al efecto «acumulación de rentas» antes descrito, se denominan *penalización por matrimonio* (Gustafsson, 2005). No tienen gran efecto sobre los hombres ni sobre las mujeres solteras (la oferta de trabajo de estas categorías es altamente inelástica), pero impactan negativamente sobre la oferta laboral de las mujeres casadas

CUADRO 3. Prestaciones y desgravaciones familiares

	<b>Esposa sin ingresos</b>	<b>Esposa incapacitada</b>	<b>Esposo sin ingresos</b>	<b>Esposo incapacitado</b>	<b>Hijos/as</b>
Guatemala	<p>Acceso al sistema de salud para embarazo.</p> <p>No existe desgravación en el ISR.</p> <p>Tanto la pensión por Vejez como por Invalidez (contributivas), contemplan una pensión por carga familiar equivalente al 10%, para la esposa o compañera del asegurado.</p>	<p>Acceso al sistema de salud para embarazo.</p> <p>No existe desgravación en el ISR.</p> <p>Tanto la pensión por Vejez como por Invalidez (contributivas), contemplan una pensión por carga familiar equivalente al 10%, para la esposa o compañera del asegurado.</p>	<p>No existe acceso a salud.</p> <p>No existe desgravación en el ISR.</p>	<p>No existe acceso a salud.</p> <p>No existe desgravación en el ISR.</p> <p>Para que el conyugue hombre puede beneficiarse de la carga familiar (equivalente al 10% de la pensión del asegurado), debe estar considerado totalmente incapacitado.</p>	<p>Atención post natal y a niñas y niños menores de 5 años</p> <p>No existe desgravación en el ISR.</p>
Ecuador	<p>En el sistema de Seguridad Social hay acceso al sistema de salud en caso de ciertas enfermedades.</p> <p>En el sistema tributario, el perceptor puede desgravar de sus ingresos los gastos de la esposa dependiente más los propios y familiares.</p>	<p>En el sistema de Seguridad Social hay acceso al sistema de salud en caso de ciertas enfermedades, pero solamente si ella es dependiente.</p>	<p>Aplica igual que para la esposa sin ingresos.</p>	<p>Igual que para la esposa incapacitada.</p>	—
Chile	<p>Prestación por cónyuge en la Seg. Social.</p> <p>No existe desgravación en el impuesto de la renta</p>	<p>Prestación por cónyuge en la Seg. Social.</p> <p>No existe desgravación en el impuesto de la renta.</p>	<p>No en la Seg. Social.</p> <p>No existe desgravación en el impuesto de la renta.</p>	<p>Prestación por cónyuge en la Seg. Social.</p> <p>No existe desgravación en el impuesto de la renta.</p>	<p>Prestación por hijo/a en la Seg. Social.</p> <p>No existe desgravación en el impuesto de la renta.</p>
España	<p>No en la Seg. Social</p> <p>Impuesto: creciente con el nivel de renta.</p>	<p>Igual que por esposa sin ingresos más recursos de atención a la dependencia.</p>	<p>Igual que por esposa sin ingresos.</p>	<p>Igual que por esposa incapacitada.</p>	<p>Prestación para asalariados/as de rentas bajas y desgravación en cuota en Impuesto.</p> <p>No para personas sin ingresos.</p>

(muy elástica), incentivando la permanencia de estas mujeres en el hogar o en la economía sumergida. Esta *penalización por matrimonio* es en general mayor cuanto mayor sea el ingreso del hombre y cuanto mayor sea la diferencia entre los ingresos de los cónyuges; y se produce aunque la tributación conjunta sea optativa como es el caso de España (Pazos Morán, 2005).

### **c) Sistema de pensiones: el caso de la pensión de viudedad**

La consideración explícita de las mujeres como incapacitadas se traslada también al sistema de pensiones. La muerte del trabajador es la única contingencia por la que la mujer (y solamente si era la esposa en el momento de su muerte) podrá recibir directamente un pago de la Seguridad Social (pensión de viudedad). Originalmente, la pensión de viudedad se concedía a las mujeres en general, mientras que los hombres tenían que demostrar su condición de incapacitados y dependientes económicamente. Este sesgo de género explícito en la normativa de pensiones existió en España hasta 1983, en Chile hasta 2008, y aun permanece en Ecuador y Guatemala.

En Chile, la reforma de 2008 introdujo, por primera vez, la posibilidad de que las mujeres, al igual que los hombres, opten por constituir (dentro del sistema de pensiones privado-obligatorio) un seguro de sobrevivencia para los cónyuges no inválidos, aunque, al igual que

cuando son los hombres los que lo hacen, a costa de disminuir sus pensiones.

En España se eliminó el trato diferencial en la norma escrita sobre la pensión de viudedad a raíz de una sentencia del Tribunal Constitucional que la invalidó por discriminatoria; pero la reforma se limitó a extender el derecho a todos los hombres tal y como existía para las mujeres. El resultado es una pensión de viudedad que ya no tiene la función para la que fue concebida y, en cambio, origina múltiples disfunciones. En primer lugar, es compatible con todo tipo de rentas (incluidas otras pensiones), lo que supone un enorme gasto público en parte innecesario. Además, la existencia de la pensión de viudedad proporciona a las mujeres casadas un incentivo para mantenerse en la economía sumergida, especialmente cuando tienen empleos precarios: con las regulaciones actuales, toda una vida de cotizaciones puede llegar a valer menos que estar casada con una persona que cotiza. Ello se suma a la educación diferencial (a las mujeres se les enseña a anteponer el interés familiar al suyo propio), a la mayor carga de cuidados que pesa sobre las mujeres y al interés de los empleadores por ahorrarse las cuotas empresariales. Como resultado, muchas mujeres se ven abocadas a renunciar a la adquisición de derechos propios. Así, sea por la permanencia en el hogar, sea porque detentan empleos precarios y/o discontinuos, o ambas cosas, muchas mujeres españolas «inactivas» en edad de trabajar carecen de cotizaciones que les protejan en

caso de enfermedad o desempleo; y que les garanticen una renta digna en la vejez (además de que las pensiones de viudedad son menores que las de jubilación contributiva, el derecho se pierde en caso de divorcio salvo situaciones excepcionales).

Persisten también otros sesgos de género en el acceso a las pensiones contributivas. Las empleadas domésticas, por ejemplo, o no tienen derecho o se ven sometidas a normas mucho más restrictivas. En Chile y Ecuador las mujeres (y no los hombres) pueden jubilarse a los 60 años.

#### **d) Pensiones no contributivas**

Recientemente se han ido estableciendo pensiones para las personas mayores sin ingresos, con desigual rango de aplicación, distinto grado de cobertura e incluso diferente consideración del derecho. En España (desde 1990), la Pensión No Contributiva es un derecho que establece una garantía de renta mínima para todas las personas mayores de 65 años. En Chile, en cambio, la Pensión Básica Solidaria de Vejez no es un derecho universal sino una transferencia focalizada que se dirige a cubrir un determinado (y variable) porcentaje de la población pobre, pero sin fijar un umbral de renta mínima individual (se establece en términos familia-

res). En Guatemala, el Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (puesto en marcha en el año 2006) busca garantizar una pensión mínima a la población de 65 años y más, en situación de pobreza extrema, que no cotizó para ningún programa de pensión de vejez y que no cuenta con ingresos<sup>12</sup>. En Ecuador, el Bono de Desarrollo Humano cubre a las personas mayores de 65 años que están bajo la línea de pobreza.

Estas pensiones para personas mayores en situación de pobreza extrema (entre las que su inmensa mayoría son mujeres) siempre son menores (incluso mucho menores) que los mínimos de las Pensiones Contributivas<sup>13</sup> y están muy por debajo de la canasta básica. Así, aunque para muchas mujeres pueda resultar un paliativo, no suplen la inexistencia de pensiones que se deriva de la ausencia de cotizaciones por su alejamiento del empleo formal.

### **III. EXCLUSIÓN DE COLECTIVOS (MAYORITARIAMENTE) FEMENINOS DE LOS DERECHOS LABORALES BÁSICOS Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

Las mujeres han ido conquistando el derecho a la educación, al trabajo asalaria-

<sup>12</sup> Está aún en fase de implantación y tiene un alcance limitado (en 2009 los beneficiarios fueron únicamente 46.573 mujeres y 43.300 hombres).

<sup>13</sup> Guatemala es una excepción muy peculiar y sin parangón: la recientemente establecida Pensión Mínima del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es de 340 quetzales y la pensión otorgada por el Programa Aporte Económico del Adulto Mayor es de 400 quetzales.

do regular y a desempeñar las profesiones que antes les estaban formalmente vedadas, aunque aún persisten vestigios de estas barreras formales en la legislación. Por ejemplo, en Guatemala el Código de Derecho del Trabajo (art. 147) aún reza: «El trabajo de las mujeres y menores de edad debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual y moral». En Ecuador, de forma similar, «se prohíbe ocupar a mujeres y varones menores de dieciocho años en industrias o tareas que sean consideradas como peligrosas e insalubres»<sup>14</sup>. Aunque estas reminiscencias perduran, lo cierto es que son residuales, ya que la consideración «protectora» y las prohibiciones para el acceso a determinadas actividades han ido eliminándose en la mayoría de los códigos laborales. De hecho, algunas de las profesiones antes exclusivamente masculinas están hoy feminizadas, como es el caso de la judicatura en España.

Sin embargo, aunque los sesgos explícitos son ya muy minoritarios, las mujeres siguen sin incorporarse en igualdad de condiciones a las mismas actividades que los hombres; y algunas categorías laborales altamente feminizadas no han accedido aún a los derechos laborales básicos. Entre los regímenes especiales, y/o exclusión de colectivos laborales feminizados, destacan por su importancia el caso de las

campesinas y el de las trabajadoras domésticas.

— Trabajadoras del campo: en España, tradicionalmente los titulares de explotaciones agrarias eran los hombres, resultando las esposas desprotegidas de derechos sociales (calificadas de «ayudas familiares»). Recientemente (2009), se permite la titularidad compartida y se establece la obligatoriedad de la cotización a la Seguridad Social de todas las personas cotitulares. En Chile, aunque tampoco hay discriminaciones explícitas, las trabajadoras agrarias tampoco suelen ser propietarias, registrando tasas de informalidad superiores a las masculinas. En Ecuador existe la titularidad compartida, pero se cotiza sobre el ingreso laboral, casi siempre superior para el componente masculino de la pareja. En Guatemala, el Código de Trabajo actual permite considerar el trabajo agrícola desempeñado por mujeres como parte (coadyuvante o complementario) del trabajo del «campesino jefe de familia»: «Todo trabajo agrícola o ganadero desempeñado por mujeres o menores de edad con anuencia del patrono, da el carácter a aquéllas o a éstos de trabajadores campesinos, aunque a dicho trabajo se le atribuya la calidad de coadyuvante o complementario de las labores que ejecute el trabajador campesino jefe de familia» (artículo 139).

---

<sup>14</sup> Entre estas actividades están los trabajos subterráneos, el trabajo de maquinistas, la operación de cierta maquinaria, la guardiana privada, la pesca a bordo.

- En todos los países incluidos en el estudio las empleadas del servicio doméstico son una categoría con un régimen laboral excepcional<sup>15</sup> en el que no se aplican los derechos básicos, estando acogidas a un régimen especial de la Seguridad Social cuyo nivel de protección es también menor que el correspondiente al Régimen General (cuadro 4).

Aunque, según acabamos de explicar, quedan categorías deficientemente protegidas, lo cierto es que en términos generales las mujeres se han incorporado al mercado laboral. Esta incorporación ha motivado (aunque también queden lagunas significativas), una modificación sustantiva en el lenguaje empleado, así como la inclusión de algunas nuevas contingencias. Sin embargo, a pesar del avance respecto a la eliminación de los sesgos explícitos, persisten rasgos que evidencian cómo el olvido de la situación real de las mujeres (fuera y dentro de sus casas) continúa, y cómo las mujeres siguen estando penalizadas por su especialización en el trabajo doméstico y de cuidados. Las legislaciones contienen incentivos a esa especialización y, por otro lado, ignoran su existencia. Un ejemplo sintomático de este permanente «olvido» nos lo aporta el hecho de que en España, los ex presidiarios tienen mayores derechos que las

ex amas de casa, incluso en el caso de que éstas sean víctimas de violencia de género reconocidas como tales por el sistema judicial y administrativo (Pazos Morán, 2006). Otra consecuencia del olvido sistemático al que se ven relegadas las situaciones que afectan particularmente a mujeres es el caso de las familias monoparentales, ignoradas o tratadas de forma inadecuada por los textos legales. En resumen, las mujeres sufren las consecuencias de haberse incorporado a un sistema de protección social basado en la familia nuclear tradicional en el que el trabajador adquiriría derechos y suplementos para el mantenimiento de una familia dependiente (del que la esposa forma parte). Este marco legal obsoleto no prevé (y por tanto penaliza en la práctica) la existencia de otras circunstancias o necesidades diferentes a las del sustentador principal de ese tipo de familia.

La incorporación de las mujeres a la educación y al trabajo asalariado durante las últimas décadas ha dado lugar a la modificación del lenguaje en la Seguridad Social y en el Impuesto sobre la Renta, sustituyendo «trabajador» por «persona trabajadora» o «esposa» por «cónyuge»; y se han eliminado muchos sesgos explícitos, como la exclusión de los hombres de la pensión de viudedad. Sin embargo, no se han reformado los

<sup>15</sup> Hay que destacar que en Guatemala, dentro de los denominados «régimenes especiales», se prevén especificaciones propias para lo que se denominan «otros trabajos con régimen excepcional» entre los que están el de las mujeres y menores de edad (capítulo segundo) y el trabajo agrícola y ganadero (capítulo primero).

CUADRO 4. Condiciones específicas de las trabajadoras domésticas

	España	Chile	Ecuador	Guatemala
<b>% de mujeres</b>	93%	98%	98%	98%
<b>Salario mínimo</b>	Se aplica, pero un 45% puede ser en especie (alojamiento y manutención)	Se aplica, pero un 25% puede ser en especie (alojamiento y manutención)	Se aplica	No se aplica
<b>Jornada máxima</b>	9 horas diarias más « tiempo de presencia » sin límites	12 horas diarias	—	No. Total disponibilidad excepto descanso estipulado.
<b>Descanso</b>	36 horas semanales (de ellas, 24 consecutivas)	Trabajadoras sin retiro: 12 horas diarias (mínimo 9 horas ininterrumpidas) Trabajadoras con retiro: 1 día semanal	—	10 horas diarias (de ellas, 8 nocturnas y consecutivas, y 2 destinadas a comidas)
<b>Obligación de contrato escrito</b>	No	No	No	No
<b>Despido libre</b>	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Indemnización por despido</b>	7 días de salario por año trabajado	El empleador debe depositar en una cuenta especial el 4,11% de la remuneración en concepto de indemnización por todo evento. Esta obligación dura once años y la cifra acumulada sólo podrá ser retirada una vez el trabajador acredite que ha dejado de prestar servicios (Art. 163 y siguientes)	—	Solamente en caso de enfermedad
<b>Prestación por desempleo</b>	No	No existe. Se puede solicitar el subsidio de censaría (al igual que los sujetos a contratos de aprendizaje, menores de 18 años, o pensionados por invalidez total)	No	No

<b>Prestación por enfermedad</b>	A partir del día 29 de baja. Cuantía como el resto de trabajadores	No	No	No (en caso de despido por enfermedad: indemnización de un mes de salario por año trabajado, hasta 4)
<b>Tratamiento especial si la enfermedad/accidente es profesional</b>	No	No	No	No
<b>Jubilación</b>	Sí, mismo monto que el resto de trabajadores. Pero las lagunas de cotización no se consideran cotizadas al mínimo (como sí ocurre el Régimen General)	Sí, igual que el resto de los trabajadores, con el establecimiento de un ingreso mínimo imponible	Sí, pero con menores montos que el sistema regular	No

Fuente: Elaboración propia.

sistemas para adaptarlos al cambio de la realidad social. Así, permanecen figuras obsoletas como la pensión de viudedad, la declaración conjunta y otras formas de desgravaciones por cónyuge dependiente. A pesar del lenguaje pretendidamente neutral, los efectos prácticos no han cambiado mucho, y siguen siendo viudas y mujeres casadas las personas dependientes. Sin embargo, sí se han creado nuevas figuras y se han modificado algunos elementos de los sistemas tradicionales de impuestos y prestaciones, que se analizan en el siguiente apartado.

#### IV. POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN Y «COMPENSACIONES» RELACIONADAS CON EL CUIDADO

Las generalmente englobadas bajo el epígrafe de «políticas de conciliación de la vida familiar y laboral» son en la práctica una vía para que las mujeres compatibilicen el trabajo doméstico y de cuidados con el trabajo asalariado. Es decir, no aspiran al reparto equitativo del trabajo reproductivo entre hombres y mujeres por lo que, en definitiva, no cuestionan la división del trabajo. En general, estas medidas consisten en ofrecer a las mujeres facilidades para la retirada (parcial o completa) del empleo; a veces, esto se hace mediante prestaciones para el cuidado incompatibles con el trabajo asalariado, no pagadas al 100% del salario y que no dan lugar a derechos sociales plenos cuando las tareas

de cuidado se terminan (es el caso, por ejemplo, de la Ley de Dependencia en España).

La primera figura de la Seguridad Social que considera una contingencia relacionada con la vida familiar es el permiso de maternidad, que nace a raíz de la incorporación de las mujeres al empleo asalariado formal. En principio, estos permisos se conciben para atender la ausencia de la trabajadora por motivos de salud relacionados con el parto; y ese es aún el carácter jurídico que se le atribuye formalmente. Sin embargo, la duración del permiso de maternidad se ha ido alargando, de tal manera que en la práctica resulta clara su función para el cuidado del bebé (16 semanas en España, 18 en Chile, 12 en Ecuador y Guatemala).

El permiso de maternidad se completa con las llamadas «horas de lactancia», figura que originalmente consistía en la reducción (a cargo de la empresa) de la jornada de trabajo diaria durante los primeros meses posteriores al permiso de maternidad (en España 1 hora durante 5 meses, en Ecuador dos horas durante 9 meses, en Guatemala 1 hora durante 10 meses) o hasta que el/la niño/a cumpla una determinada edad (2 años en Chile). Así continúa siendo en todos los países estudiados excepto en España, donde ahora la reducción de jornada puede acumularse de forma que en la práctica da lugar a una extensión del permiso de 4 semanas; este periodo extra puede ser disfrutado por el

padre (aunque solamente si la madre está empleada), pero en la práctica son las madres las que se toman casi el 100% de los permisos de lactancia (independientemente de si proporcionan lactancia natural o no).

Por otra parte, existen otros nuevos derechos laborales para personas con familiares a los que cuidar<sup>16</sup>, que aún no están desarrollados en los países latinoamericanos pero sí están en proceso de extensión en España y en el resto de Europa. Los más destacados son las excedencias no pagadas y el derecho a reducir las horas de trabajo. Estas nuevas facilidades están teóricamente disponibles para ambos sexos (lo que implícitamente supone reconocer que el cuidado debería ser corresponsabilidad de hombres y mujeres), pero dos características hacen que en la práctica sean utilizadas casi en exclusividad por las mujeres y no por los hombres. La primera es que estas fórmulas no están pagadas o lo están a tasas muy bajas. Este es el caso tanto de las excedencias por cuidado de niños/as o personas dependientes (no pagados), como de la nueva «prestación por cuidados en el entorno familiar» establecida por la Ley de Dependencia en España, o las reducciones de jornada. La segunda característica es que, cuando están bien pagadas, suelen ser transferibles entre progenitores (en España es el caso de las horas de lactancia y de las 10 semanas del permiso de maternidad).

En todos los países en los que estas nuevas características ya se han impuesto, se comprueba que los hombres no se acogen a estas supuestas facilidades. Así, a pesar de su apariencia de neutralidad, en la práctica se constata que son figuras usadas mayoritariamente por mujeres.

En definitiva, las mujeres se ausentan de su puesto de trabajo para el parto, al que sigue un permiso de maternidad cada vez más largo. Terminado éste, y a falta de otras alternativas, las madres enlazan con excedencias y/o con periodos de trabajo a tiempo parcial. Por otro lado (cuando no simultáneamente), las mujeres también se encargan de atender las necesidades del cuidado de otros familiares suyos o de sus maridos. Este alejamiento del empleo aumenta su dependencia económica y su riesgo de pobreza.

Otra figura reciente, y de distinto signo, es la del Permiso de Paternidad (dos semanas en España, 10 días en Ecuador, 5 días en Chile, y 2 en Guatemala). Este permiso, que es intransferible y pagado al 100% del salario, sí está revelándose efectivo para la implicación de los hombres. Sin embargo, su cortísima duración no permite considerarlo un permiso propiamente para el cuidado en los mismos términos que el de maternidad, sino solamente una «ayuda» en los momentos excepcionales que rodean al parto.

<sup>16</sup> En España el derecho a excedencias y prestaciones para el cuidado puede originarse, además de para cuidar a familiares, para cuidar a los familiares del cónyuge (llamados técnicamente *afines*).

**a) Protecciones de los puestos de trabajo y otras provisiones asociadas a las «políticas de conciliación»**

Normalmente, las medidas a las que nos acabamos de referir se acompañan de la protección de los puestos de trabajo. Esta protección se realiza mediante la prohibición del despido durante el tiempo en el que se disfrutan los permisos o ayudas y, en algunos casos, también durante un periodo posterior. Adicionalmente, en ocasiones se establece legalmente la obligación de proveer determinadas instalaciones y/o servicios en el caso de la contratación de un determinado número de mujeres (es el caso de los servicios de educación infantil en empresas en Ecuador, Chile y Guatemala).

Estas protecciones y provisiones suelen considerarse derechos de las mujeres, ya que por un lado facilitarían su incorporación (o permanencia) en el empleo y, por otro, blindarían sus contratos contra posibles penalizaciones. Sin embargo, en realidad son fuente de diversos problemas. Uno se deriva de la dificultad de proteger los empleos establemente, especialmente en un contexto de flexibilización general del empleo. En efecto, las estadísticas demuestran que sólo un porcentaje de mujeres vuelven a sus puestos originales después de los permisos y excedencias, y muchas de ellas son despedidas al terminar el periodo de prohibición o incluso durante el mismo. Por otro lado, las proteccio-

nes específicas a los puestos de trabajo de las madres convierten a todas las mujeres en mano de obra de alto riesgo, desincentivando su contratación (fenómeno conocido como «discriminación estadística»). Finalmente, si se cumplen (lo cual, al menos en los casos analizados en este estudio, no es la norma), sustituir la obligación estatal por obligaciones empresariales de proveer servicios como los de educación infantil proporciona también gastos directos, y por tanto pueden contribuir a aumentar los costes relacionados con la contratación de mujeres.

**b) «Compensaciones» asociadas a la maternidad y a la condición femenina**

A partir del reconocimiento de las especiales dificultades que tienen las mujeres para insertarse en el mercado de trabajo (debidas tanto a la mayor carga de cuidados de algunas de ellas, como a los prejuicios empresariales y al fenómeno de «discriminación estadística» antes descrito), se han desarrollado propuestas para compensar estas dificultades intentando paliar sus consecuencias. Así, bajo la denominación general de «acción positiva» se incluye un variado elenco de medidas. En España, por ejemplo, existen bonificaciones a las empresas por contratación de mujeres en general, y especialmente madres que se incorporan después de periodos de inactividad o víctimas de violencia de género; si bien estas bonificaciones son

muy reducidas y, significativamente, mayores cuando la contratación es a tiempo parcial.

Otras medidas con este mismo objetivo son las denominadas compensaciones por la maternidad. En Chile, por ejemplo, se ha instaurado recientemente el llamado *Bono por Hijo*, que suplementa la pensión de todas las madres, aunque en un monto ínfimo. En España, parte de las excedencias por cuidado se reconocen como periodos cotizados para la pensión; y a las mujeres que no han disfrutado del permiso de maternidad (o sea, no estaban insertas en el empleo) se les reconoce una cotización por cada hijo equivalente a la que hubieran realizado en 18 meses de trabajo cobrando el salario mínimo.

Todas estas «compensaciones» tienen en común dos características: en primer lugar, no compensan ni el alejamiento del empleo por tareas de cuidado ni la relegación de las mujeres en las políticas activas de empleo. Además, suponen un gasto público que, siendo insuficiente para conseguir la independencia económica de las mujeres afectadas, resulta innecesario para el resto. Por último, colaboran a extender la idea de que el cuidado es responsabilidad femenina, con lo que a largo plazo asientan la diferenciación de roles de género.

## V. LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES: EL CASO DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

En el caso de los países latinoamericanos, un análisis completo del impacto de género de las prestaciones obliga a detenerse en el análisis de un nuevo pero cada vez más extendido instrumento de intervención social: los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Este tipo de programas, que según se explicó en el primer capítulo forman parte esencial de lo que el Banco Mundial ha denominado la «Nueva Política Social» para estos países, no se diseñan ni se aplican con el objeto de incidir sobre la desigualdad de género<sup>17</sup>. Sin embargo, las mujeres —aunque no como objetivo de las políticas, sino como instrumento— juegan un papel central dentro de ellos. Por ello no es sorprendente comprobar que las TMC tienen un impacto de género muy significativo.

El análisis de las TMC desde la perspectiva de la igualdad de género que se adopta en este estudio permite cuestionar seriamente algunos de los supuestos efectos positivos que, según sus diseñadores, tienen estos programas para las mujeres. Por ejemplo, suele argumentarse que el hecho de que las mujeres sean las «beneficiarias» de las ayudas económicas supone en sí mismo su em-

<sup>17</sup> Según el Banco Mundial en América Latina ninguno de los programas de TMC en marcha incluye el género como criterio para delimitar la población objetivo (BM, 2009). Una excepción no contabilizada por el Banco Mundial parece ser el caso del programa argentino Familias.

poderamiento. Sin embargo, cuando se repara en la magnitud cuantitativa de las ayudas recibidas —entre 10 y 20 dólares mensuales en los tres casos estudiados<sup>18</sup>—, resulta evidente que dichas cantidades (que además se dedican, al menos parcialmente, al cumplimiento de las condiciones establecidas) no pueden garantizar un avance significativo en la autonomía económica de las mujeres. Además, algunos estudios señalan que, aunque las mujeres sean las receptoras nominales de las ayudas, esto no significa que *de facto* puedan disponer de esos recursos. De hecho, en ocasiones el uso de ese dinero se convierte en motivo de conflicto que culmina en episodios de violencia de género (Molyneux, 2007: 28-29).

Si el impacto de las TMC se analiza desde la perspectiva de las mujeres implicadas instrumentalmente en su aplicación, es decir, si se trata de ubicar su papel (positivo, neutro o negativo) para la consecución de la igualdad de género en el centro del análisis, comienzan a surgir interrogantes que invitan a plantearse que estos programas no sólo no tienen un impacto de género positivo, sino que parecen tenerlo de signo contrario.

En efecto, desde esa perspectiva las preguntas se multiplican. Por ejemplo: sin poner en duda la innegable importancia

de que niños y niñas acudan al colegio (o a sus controles médicos), ¿cómo afecta a la igualdad entre hombres y mujeres una política pública que institucionaliza y premia económicamente el que sean las madres las que se responsabilicen de estos asuntos? Si el objetivo es acabar con la división sexual del trabajo, parece obligado preguntarse: ¿estos programas son un paso hacia delante o, por el contrario, un paso hacia atrás?

Por otra parte, hay que considerar que para una parte muy importante de mujeres (y en mayor medida para las madres) el trabajo doméstico y de cuidados del que se hacen cargo es un serio obstáculo para que puedan insertarse en condiciones de igualdad en el mercado laboral. Y la inserción igualitaria en el mercado de trabajo es una clave fundamental para lograr la autonomía económica. Entonces, ¿cómo ha de valorarse una política pública que amplía el tiempo de trabajo que las madres (y no los padres) tendrán que dedicar a este tipo de tareas, es decir, que refuerza una de las principales dificultades que tienen las madres para insertarse en el empleo?

Por último, se ha identificado que cuando las mujeres trabajan fuera de casa registran índices de subempleo e informalidad superiores a los de los trabajadores

---

<sup>18</sup> En *Chile Solidario* la ayuda equivale a 21 US\$ los 24 primeros meses y va descendiendo los meses siguientes; en Ecuador supone 15 US\$ por hijo y 11,5 US\$ por vejez o discapacidad; en Guatemala, tanto el subsidio educativo como el sanitario equivale a 20 US\$ al mes (Banco Mundial, 2009b).

masculinos. Y estos dos aspectos (particularmente la informalidad) tienen una relación directa con la inexistencia de derechos laborales; así como con la obtención de menores ingresos. Además, el auge de la informalidad es un lastre básico para la recaudación de recursos fiscales y, consiguientemente, para el avance en la edificación de sistemas de protección social públicos completos (y esta deficiencia, según se explica en el primer apartado de este capítulo, afecta más a las mujeres que a los hombres). Teniendo en cuenta estos elementos, ¿qué efecto sobre el comportamiento laboral de las mujeres tendrán unos programas que estimulan el ocultamiento de ingresos, en la medida en que el nivel de ingresos suele constituirse en condición para la concesión de la ayuda?

La respuesta a estas preguntas, a la luz de cómo funcionan los programas de TMC y las especificidades encontradas en los estudios de caso chileno, ecuatoriano y guatemalteco, apunta a un impacto de género negativo.

En primer lugar, hay que considerar que estos programas no sólo incrementan, sino que también institucionalizan las cargas de trabajo que tradicionalmente ya vienen realizando las madres en la inmensa mayoría de las familias. Esta ins-

titucionalización tiene dos consecuencias muy negativas para las mujeres implicadas. De una parte, su carga de trabajo efectivo se amplía (es decir, la división sexual del trabajo se refuerza materialmente): en muchos casos hay que realizar tareas domésticas o de cuidados que antes no se llevaban a cabo, o hacerlo en los plazos y fórmulas que están establecidos en los programas<sup>19</sup>. Pero además, la división sexual del trabajo también se refuerza de un modo simbólico: el rol materno asociado a las mujeres queda validado por las políticas públicas, que premian con una ayuda económica a la «buena madre», sin prever la inclusión de ningún tipo de mecanismo que estimule la corresponsabilidad de los hombres en las tareas encomendadas por el programa de TMC. Así, estos programas no sólo incentivan con dinero la dedicación de las madres latinoamericanas a «sus labores», sino que también envían mensajes muy claros sobre cómo ha de organizarse el trabajo productivo y reproductivo en las familias.

En segundo lugar, y en estrecha relación con lo argumentado en el párrafo anterior, las TMC tienen un impacto negativo sobre las mujeres beneficiarias de los programas porque desincentivan su participación en el mercado laboral (sobre todo en el formal)<sup>20</sup>. Por una parte, y

<sup>19</sup> Hay bastante evidencia de que se incrementa considerablemente el trabajo doméstico de las mujeres que siguen programas TMC y cumplen las condiciones establecidas. Se puede consultar, por ejemplo, Escobar Latapí y González de la Rocha (2004), Espinosa (2006) y Molyneux (2007).

<sup>20</sup> Sobre esta cuestión la literatura especializada es muy escasa, destaca Bradshaw y Linneker (2003).

según razonábamos, esto sucede porque los programas de TMC incrementan la carga de trabajo no remunerado de las madres. Pero además, hay que pensar que un incremento de los ingresos «legales» familiares puede hacer que la familia en cuestión deje de cumplir los requisitos para recibir la ayuda. Este hecho, que podría limitar la participación en el mercado laboral formal de cualquiera de los miembros adultos de la familia, tiene más probabilidad de afectar a la participación laboral de las mujeres casadas, cuya oferta de trabajo es mucho más elástica que la masculina.

En definitiva, el repaso de estas cuestiones, así como la información empírica referente a los principales programas de TMC vigentes en los tres estudios de caso latinoamericanos que nos ocupan, permite concluir que juegan un papel negativo en la lucha contra la desigualdad entre hombres y mujeres. Más aun cuando, además de que refuerzan tanto material como simbólicamente la división sexual del trabajo, la aplicación de estos programas suele ser, de facto, una estrategia de intervención social alternativa a la edificación de sistemas públicos de protección social, compitiendo con ella tanto en términos de prioridad política como de asignación de recursos económicos.

La gravedad efectiva de estos impactos negativos depende de las particularidades de cada tipo de programa. Así por ejemplo, los estudiados en este libro nos permiten señalar que el impacto ne-

gativo de género es más intenso en aquellos casos (como Ecuador), en los que los programas de TMC se aplican de forma más extensiva, convirtiéndose de hecho en una parte central de la política social aplicada. Hay que tener en cuenta que, según se recoge en el cuadro 5, la proporción de población ecuatoriana (no sólo pobre) que recibe este tipo de transferencias (condicionadas a la realización por parte de las mujeres de tareas domésticas o de cuidados) es muy elevada. Consiguientemente, la cantidad de recursos que el Gobierno destina a «premiar» a estas madres, recursos susceptibles de usos alternativos, es una parte muy significativa del gasto social que se acomete en el país (más del 13%). Para dimensionar la cuantía de los recursos destinados, conviene considerar que, por ejemplo, son más de la mitad de los que el Estado dedica al sistema de salud pública (el gasto social público en salud es del 1,3% del PIB, véase cuadro 2).

En el otro extremo, el programa chileno *Chile Solidario* cubre a una parte mucho más reducida de la población. Éste es precisamente el programa que más años lleva funcionando y Chile es, de los tres países considerados, el que mayor nivel de renta y gasto social per cápita registra. Estas menores tasas de cobertura indican que el programa se concibe como medida de intervención muy focalizada, no sustitutiva del sistema de coberturas general sino específico para los segmentos de población excluidos de éste.

CUADRO 5. Programas de TMC

	<b>Chile (Chile solidario)</b>	<b>Ecuador (Bono de Desarrollo Humano)</b>	<b>Guatemala (Mi Familia Progres)</b>
<b>Año de inicio</b>	2002	2003	2008
<b>Población objetivo (teórica)</b>	Población indigente	Familias con hijos entre 0 y 16 años en los 2 quintiles más pobres y familias con miembros ancianos y/o discapacitados	Familias extremadamente pobres con hijos de 0 a 15 años residentes en los 130 municipios más vulnerables
<b>Beneficiaria</b>	La madre	La «mujer de la familia»	La madre
<b>Población total cubierta (%)</b>	6,8	37,1	11,3
<b>Población pobre cubierta (%)</b>	51,7	83,9	21,2
<b>Coste (% del PIB)</b>	0,11	0,84 (2009)	0,3 (2009) *
<b>% del gasto público social</b>	0,8	13,1	0,9

\* Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala.

Fuente: Elaborado a partir de CEPAL (2009: 31) y Banco Mundial (2009). Si no se dice lo contrario son datos para 2008.

El programa *Mi Familia Progres* de Guatemala, está todavía en una fase bastante incipiente de aplicación. Sin embargo, los datos disponibles ya permiten realizar algunas observaciones. Resulta llamativo, por ejemplo, que a pesar de registrar índices de cobertura sobre la población total bastante elevados, la cobertura entre la población po-

bre no lo sea tanto. El hecho de que este país registre niveles de gasto social nimios (véase cuadro 2), y que aún así la cobertura del programa entre la población total sea considerable (el doble que la del programa chileno), invita a suponer que el modelo de TMC que se está implantando en el país se asemeja más bien al ecuatoriano.

## VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Hemos analizado los sistemas de impuestos y prestaciones y la regulación laboral en cuatro países muy diferentes en cuanto al desarrollo de su política fiscal y social. En primer lugar, se constata la gravedad del infradesarrollo de los sistemas fiscales en Guatemala, Ecuador y Chile (aunque en este último país en menor medida), cuyas deficiencias afectan a las mujeres por una triple vía: por ser las participantes mayoritarias en la economía sumergida y por tanto carecer de protección social; porque, al registrar mayores índices de pobreza, quedan más desprotegidas por la falta de política social; y por último, porque son las que suplen en el ámbito doméstico la falta de servicios públicos.

En segundo lugar, hemos analizado los regímenes de Seguridad Social que, aunque con diferente grado de implantación y diferente persistencia de sesgos de género explícitos, están configurados en todos los países estudiados a imagen y semejanza de la sociedad tradicional en la que la esposa se consideraba como económicamente dependiente. Los sistemas de impuestos personales aún no tienen entidad en los tres países latinoamericanos; mientras que en España contienen desincentivos al empleo de las mujeres casadas y presentan inequidades en el tratamiento de las circunstancias familiares.

Las mujeres se han incorporado masivamente al empleo, aunque es notoria

la falta de derechos y de protección social de algunas categorías feminizadas. Con esta incorporación, surgen nuevas figuras englobadas en el término de «conciliación de la vida personal y familiar», que al afectar a mujeres (y no a hombres), originan desigualdades en el empleo; a la vez que no favorecen la asunción por parte de los hombres del 50% del trabajo doméstico. Los intentos de proteger los empleos femeninos y de compensar esas desigualdades se enfrentan al hecho de que hombres y mujeres son factores sustitutivos en el mercado de trabajo. Un instrumento específico de política fiscal, que afecta a los tres países latinoamericanos, es el de las Transferencias Monetarias Condicionadas, cuyos impactos negativos de género han quedado explicitados en el análisis.

En conclusión, se constatan los efectos perjudiciales de la diferente vía en la que las políticas públicas siguen situando a hombres y a mujeres, ya sea explícitamente o por actuar sobre el marco actual de división del trabajo (que dichas políticas reflejan y a la vez potencian).

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Ignacio; BUENDÍA, Luis; MATEO, Juan Pablo; MEDIALDEA, Bibiana; MOLETO, Ricardo; MONTANYÀ, Miguel; PAZ, M<sup>a</sup> José y SANABRIA, Antonio (2009): *Ajuste y salario. Las consecuencias del neoliberalismo*.

- lismo en América Latina y Estados Unidos, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- ARRIZABALO, X. (ed.) (1997): *Crisis y ajuste en la economía mundial (Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el Banco Mundial*, Madrid, Síntesis.
- BANCO MUNDIAL (2009a): *World Development Indicators*, base de datos on-line.
- (2009b): *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*, Mayol Ediciones.
- BRADSHAW, S. y LINNEKER, B. (2003): *Challenging Women's Poverty*, Londres, Catholic Institute of International Relations.
- CEPAL (2009a): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2009b): *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile, CEPAL.
- ESCOBAR LATAPÍ, A. y GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. (2004): *Evaluación cualitativa del programa Oportunidades*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- ESPINOSA, G. (2006): *La participación en la actividad económica de las mujeres de Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de este y otros programas sociales*, México, El Colegio de México.
- EUROSTAT (2009): *Eurostat yearbook, 2009*. Disponible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat\\_yearbook](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook).
- GUSTAFSSON, Siv S. (2005): «Impacto de género de los impuestos sobre la renta. Desincentivos al trabajo de las mujeres casadas producidos por la tributación conjunta», en M. Pazos Morán (ed.), *Política fiscal y género*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en: <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/FiscalidadGenero.pdf>.
- MESA LAGO, C. (2009): *Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política*, Serie Políticas Sociales, núm. 150, Santiago de Chile, CEPAL.
- MOLYNEUX, María (2007): «Change and Continuity in Social Protection in Latin America Mothers at the Service of the State?», *Gender and Development Programme*, Paper nº 1 (mayo), United Nations Research Institute for Social Development.
- PAZOS MORÁN, María (2005): «Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma», en M. Pazos Morán (ed.), *Política fiscal y género*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en: <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/FiscalidadGenero.pdf>.
- (2006): «Impuestos y prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?», en María Jesús Vara (ed.), *Estudios de género y economía*, Akal. Una versión en: <http://www.ief.es/investigacion/temas/Genero/Econom%C3%ADa%20cr%C3%ADtica%2006%20def.pdf>.



## RELACIÓN DE AUTORES

**Maynor Cabrera**, guatemalteco, es licenciado en Economía de la Universidad de San Carlos (1997) y cuenta con una Maestría en Economía Aplicada realizada en la Universidad Católica de Chile (1995-1998). Realizó estudios sobre política tributaria en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Es especialista en política tributaria y macroeconomía aplicada. Se desempeña como Investigador senior del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) desde 2006. Ha trabajado como investigador en Centros de Investigación como ASIES y el CIEN, y como consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue Secretario Técnico de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal y asesor de la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN). Ha sido profesor de la Universidad Rafael Landívar y USAC.

**Carmen Castro García** es economista, especializada en Políticas Europeas de Género y Gender Mainstreaming; actualmente compagina su tesis sobre *Políticas Públicas e Igualdad de Género* en la Universidad Complutense de Madrid con su dedicación profesional que desarrolla desde la comunidad de conocimiento Sin GÉNERO de DUDAS en los ámbitos de la consultoría de género, la gestión del cambio y la economía del conocimiento. Es autora de numerosas propuestas de políticas de igualdad de

oportunidades entre mujeres y hombres, de metodologías formativas (presenciales y on-line), de programas de acción gerencial estratégica en organizaciones profesionales, de materiales didácticos, manuales y guías para la aplicación práctica de la perspectiva de género, publicadas por diferentes instituciones públicas españolas. En el ámbito internacional trabaja en consultorías sobre la equidad de género en el cambio de cultura institucional.

**Corina M. Rodríguez Enríquez** es economista por la Universidad de Buenos Aires, magister en Políticas Públicas (Institute of Social Studies, La Haya, Holanda), doctora en Ciencias Sociales (FLACSO, Sede Académica Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) en Buenos Aires. Docente Universitaria. Consultora de agencias internacionales. Trabaja temas vinculados a Políticas Sociales y Fiscales, Mercado Laboral, Pobreza y Distribución del Ingreso, y Economía del Cuidado.

**Paola Gutiérrez Cárdenas**, egresada de Economía de la Universidad Católica del Ecuador. Asistente de Investigación de CIGENERO Ecuador en temas de pobreza y desigualdad en la región sudamericana, género y política fiscal. Becaria del Instituto de Estudios Fiscales de Ecuador.

**Vivian Guzmán**, economista guatemalteca, especialista en análisis del

mercado laboral, políticas sociales y bienestar. Fue coordinadora del Departamento de Investigación Económica de ASIES y trabajó como analista sobre política laboral y pobreza en el Instituto Nacional de Estadística dentro del Programa de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida (Programa MECOVI – Guatemala). Ha sido consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Actualmente se desempeña en el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), como economista investigadora. Sus trabajos de investigación comprenden estudios relacionados con la pobreza y desigualdad, condiciones de vida, mercado laboral, política tributaria y género.

**Bibiana Medialdea García**, doctora por el Departamento de Economía Internacional y Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid y Experta en Cooperación, Desigualdad y Desarrollo por el mismo departamento. Sus principales líneas de investigación son la financiarización de la economía mundial, la inserción de las economías latinoamericanas en el nuevo contexto financiero internacional, y la problemática del subdesarrollo en esta región. Colaboradora externa del Instituto de Estudios Fiscales (IEF), también forma parte del grupo de investigación Economía Política de la Mundialización, del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), y del Consejo de Redacción de la publicación *Claves de la Economía*

*Mundial* que edita el ICEI junto con el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX). Entre otras publicaciones es coautora del libro *Ajuste y salario. Las consecuencias del neoliberalismo en América Latina y Estados Unidos*, publicado por Fondo de Cultura Económica.

**María Pazos Morán**, matemática, ha trabajado en los ministerios de Trabajo y Economía y Hacienda (España). Cuenta con una amplia experiencia internacional en la Universidad de Harvard (EE UU), por la que es Master en Estadística, en la Oficina de Estadísticas Laborales de EE UU y en la OCDE. Es especialista en la comparación internacional de sistemas de impuestos y prestaciones y en la evaluación de sus impactos sobre el mercado de trabajo, sobre la economía y sobre la configuración social. Imparte módulos sobre Economía, Políticas Públicas e Igualdad de Género en diferentes postgrados de universidades y en organismos públicos. Actualmente desempeña el puesto de Jefa de Estudios de Investigación en el Instituto de Estudios Fiscales (España), desde donde coordina la línea de investigación sobre Hacienda Pública e Igualdad de Género de este Instituto.

**Maribel Rodríguez** es responsable del Programa de Cohesión Social del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina desde el año 2006. Es Licenciada y Master en Ciencias Sociales por la Universidad de Lausana y el Instituto Universitario de Estu-

dios del Desarrollo (IUED) de Ginebra, Suiza. Ha trabajado durante varios años para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba y en la sede central de Nueva York, como especialista en género y medio ambiente. Fue consultora en Guatemala para diversos organismos, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la eliminación del trabajo infantil, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) para el desarrollo local y la conservación de parques nacionales, el Centro Canadiense de Estudios para la Cooperación Internacional (CECI) y para varias ONGD guatemaltecas para el desarrollo de comunidades rurales indígenas afectadas por el conflicto armado.

**Alison Vásconez Rodríguez**, es profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)–Ecuador. Obtuvo su Maestría en Economía de las Políticas Sociales en

la Universidad de York (Reino Unido), y actualmente ha culminado sus estudios doctorales en Economía del Desarrollo en FLACSO. Es docente e investigadora en temas relacionados con la economía de la política social, macroeconomía del desarrollo, economía feminista, género y desarrollo y economía del trabajo en FLACSO–Ecuador. Es asesora del Consejo de Igualdad de Género (institución gubernamental encargada de los temas de género) en cuestiones de género y economía. Ha publicado estudios relacionados con: gasto público y género; género y trabajo; uso del tiempo y cuidados en Ecuador; desigualdad de género y crecimiento económico; desigualdad y crecimiento en América del Sur y la Región Andina; políticas de conciliación y equidad en Ecuador. Es integrante del Grupo de Género y Macroeconomía para América Latina y el CARIBE–GEM LAC y de la Red de Mujeres Transformando la Economía, REMTE, Capítulo Ecuador.



## **PRESENTACIÓN**

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## **ACTIVIDADES**

### **Programa de Formación**

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

### **Programa de Investigación**

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, políticas de desarrollo, cohesión social en América Latina y eficacia de la ayuda al desarrollo.

### **Programa Internacional de Visitantes**

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

### **Programa de Responsabilidad Social de las Empresas**

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

## **PUBLICACIONES**

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

### **Libros**

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

### **Documentos de Trabajo**

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

### **Avances de Investigación (Edición electrónica)**

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Claudia Jacinto (coord.)



## Formación profesional y cohesión social

José Antonio Alonso, Pablo Aguirre,  
Rogelio Madrueño y Natalia Millán



Coherencia de políticas para el desarrollo  
en cinco donantes del CAD:  
lecciones para el caso español

El Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) se crea, en noviembre de 2004, con la voluntad de promover la investigación y el debate en torno a la realidad de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, y para potenciar los estudios y propuestas sobre la mejor manera de enfrentar los problemas que aquejan a estos países.

Bajo la denominación «Documentos de Trabajo» se publican resultados de los proyectos de investigación realizados y promovidos por el CeALCI. Además pueden ser incluidos en esta serie aquellos estudios que, previa aceptación por el Consejo Editorial, reúnan unos requisitos de calidad establecidos y coincidan con los objetivos de la Fundación Carolina y su Centro de Estudios.

Con la colaboración de:



CeALCI - Fundación Carolina  
cealci@fundacioncarolina.es  
www.fundacioncarolina.es