



Observatorio  
Laboral

Pontificia Universidad Javeriana



**Propuesta de Proyecto de Ley**  
**“Beneficio pensional para**  
**quienes ejercen el rol de cuidado”**

**Marzo de 2024**





**Serie Documentos de Trabajo 2024.**

**Edición digital marzo de 2024.**

### **Observatorio Laboral**

Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana

Cra. 7 No. 40-62 Bogotá, Colombia- Tels: (571) 320 8320 Ext. 2379 - 2428

Corporación Excelencia en la Justicia

Calle 94a No. 13-59 Of. 403 Bogotá, Colombia- Tels: (571) 312-4574579

### **Autores**

Isabela Castiblanco Gómez, Valeria Guevara, Juliana Morad Acero y Mauricio Salazar Sáenz.

Este documento ha sido elaborado gracias a las valiosas apreciaciones y recomendaciones aportadas por Kevin Hartmann, Dalia Orduz, Adriana Acero, Carlos Prieto, Iván Jiménez, Daniel López y Alejandro Gómez.

### **Dirección Observatorio Laboral**

Juliana Morad Acero, Carlos Barco Alzate y Hernando Herrera Mercado.



## Beneficios pensionales para quienes ejercen rol de cuidado

### Exposición de motivos

La escasa cobertura pensional se presenta como un fenómeno extendido en la región latinoamericana. La mayoría de los países de América Latina cuentan con sistemas de seguridad social limitados que no abarcan a toda la población, dejando desprotegidos a los trabajadores informales y a los sectores más vulnerables de la sociedad. Además, estos sistemas enfrentan desafíos financieros y demográficos, lo que complica la sostenibilidad de los programas de pensiones y su capacidad para proporcionar beneficios adecuados a quienes se jubilan.

Conforme con el informe de la OIT de 2022<sup>1</sup>, la seguridad social cubre en promedio alrededor del 55% de las personas mayores en la región, aunque esta cobertura varía según el país. Según la CEPAL<sup>2</sup>, durante la pandemia, más de un cuarto de la población de personas mayores en 13 países de la región carecía de acceso a pensiones en la vejez. Además, persiste una disparidad de género, ya que las mujeres continúan teniendo una cobertura inferior a la de los hombres, con una brecha de más de 3 puntos porcentuales: 72,5% frente a 75,8%, respectivamente.

En el último trimestre de 2020, en 15 países, se registró una disminución de 4,2 millones de cotizantes, y la cobertura ponderada de la Población Económicamente Activa (PEA) se redujo en 2,1 puntos porcentuales, pasando del 46,8% al 44,7%.

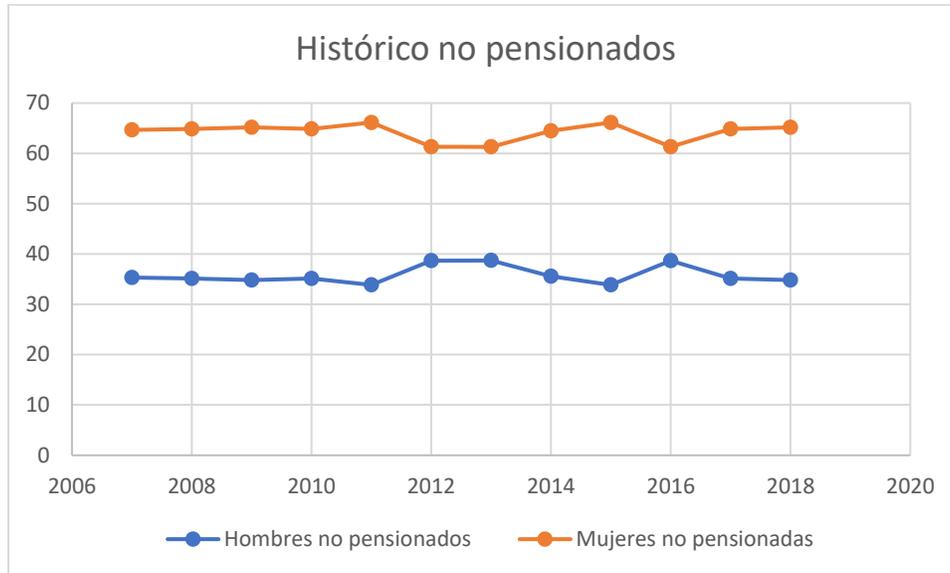
Asimismo, de acuerdo con los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2007 a 2018, se evidencia una notable disparidad, ya que la cantidad de mujeres no pensionadas casi duplica la cifra de hombres en la misma condición.

### Gráfica 1 histórico no pensionados: mujeres y hombres

---

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe. Tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores*. Países andinos: OIT.

<sup>2</sup> Mesa-Lago, C. (2021). *Pensiones de capitalización individual en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Nota: Fuente GEIH 2007 a 2018, DANE. Elaboración por Juliana Morad.

### ***Mercado laboral para las mujeres***

La hipótesis plausible que se desprende de esta situación de baja cobertura pensional para las mujeres sugiere una conexión directa con las dinámicas del mercado laboral. Las desigualdades de género en cuanto a oportunidades laborales, salarios y roles desempeñan un papel fundamental en la dificultad de acceso de las mujeres a una pensión adecuada. La prevalencia de empleos a tiempo parcial, las disparidades salariales y la carga adicional de responsabilidades no remuneradas de cuidado impactan directa y negativamente en la capacidad de las mujeres para acumular cotizaciones suficientes que les aseguren una jubilación segura.

Utilizando datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para el 2021 para todo Colombia, la Tabla 1 destaca las disparidades entre los años de educación e ingresos entre mujeres y hombres según el sector económico. Se evidencia que, en la mayoría de los sectores, las mujeres presentan salarios más bajos a pesar de contar con una mayor cantidad de años de educación. Esta tendencia se mantiene con algunas excepciones en sectores como Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos, actividades inmobiliarias, construcción y transporte y almacenamiento. En el primer caso, la diferencia no es significativa, sugiriendo una casi equiparación salarial. Sin embargo, en los dos últimos, la disparidad es más marcada, lo que podría indicar que las mujeres en construcción y transporte ocupan roles administrativos mejor remunerados. A pesar de estas excepciones, prevalece una brecha salarial generalizada, subrayando que, a pesar de contar con más años de educación, las mujeres no garantizan mayores ingresos.

**Tabla 1 años de educación e ingresos por sector y género**

Sector	Ingreso mensual	Años de educación
No informa		
Hombre	1066775	9.111561
Mujer	861050.7	10.39574
Total	980699.8	9.645684





Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca		
Hombre	492556.4	5.719378
Mujer	303208.3	6.662866
Total	462587.8	5.866432
Explotación de minas y canteras		
Hombre	1770670	8.155348
Mujer	1177084	8.576464
Total	1711209	8.196986
Industria manufacturera		
Hombre	1029889	10.01962
Mujer	722032.6	10.03316
Total	904893.8	10.02509
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos		
Hombre	1259426	9.383915
Mujer	1262256	10.5841
Total	1260143	9.691258
Construcción		
Hombre	808882.6	8.720955
Mujer	1591485	13.66545
Total	852977.3	8.994642
Comercio y reparación de vehículos		
Hombre	864993.5	9.513507
Mujer	574354.1	10.29652
Total	733548.9	9.867845
Transporte y almacenamiento		
Hombre	768144.9	9.25858
Mujer	1093733	12.5298
Total	795566.3	9.526396
Alojamiento y servicios de comida		
Hombre	676270.9	9.992752
Mujer	405498.9	8.868491
Total	491860.9	9.227902
Información y Comunicaciones		
Hombre	2013276	14.10138
Mujer	1676374	13.35475
Total	1877038	13.81768
Actividades financieras y de seguros		
Hombre	2286935	14.61213
Mujer	2047601	14.55612
Total	2149587	14.5806
Actividades inmobiliarias		
Hombre	1257483	10.56936
Mujer	1403176	11.71896
Total	1301715	10.90824
Actividades profesionales, científicas y técnicas y servicios administrativos		
Hombre	1542895	12.93002
Mujer	962113.3	11.29312
Total	1221461	12.04727



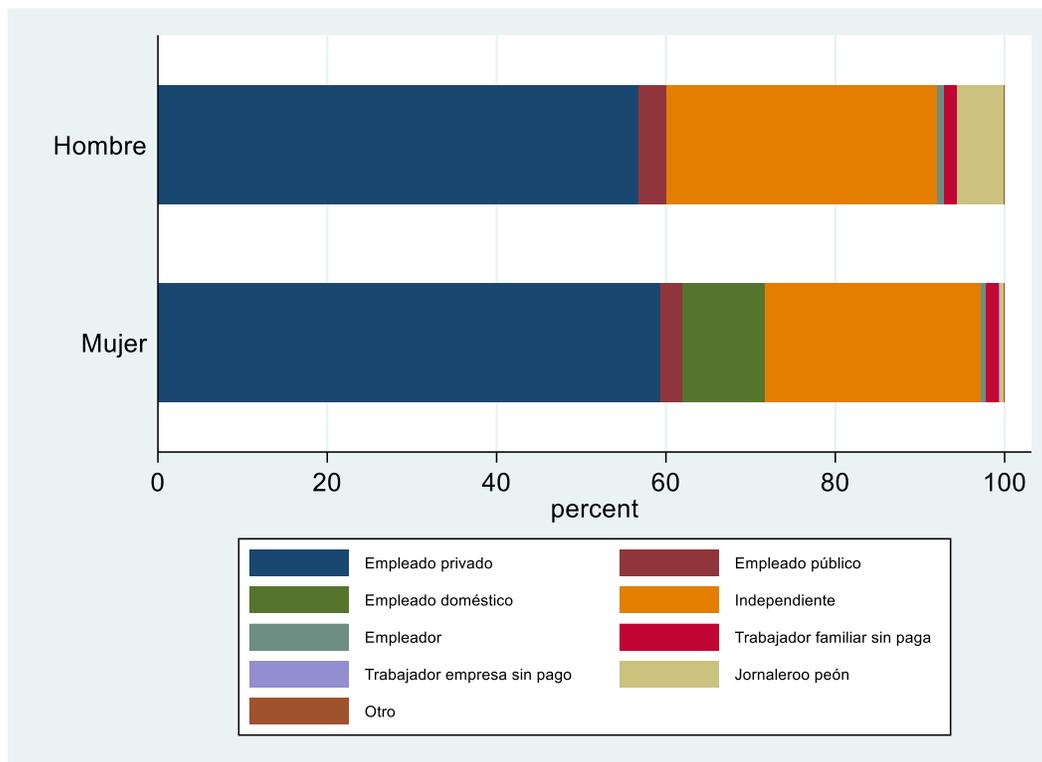


Administración pública y defensa, educación, y atención de la salud humana		
Hombre	2397547	14.70091
Mujer	1848355	14.53143
Total	2064050	14.59835
Actividades artísticas, de entretenimiento, recreación y otras actividades de servicio		
Hombre	813701.4	10.20651
Mujer	569758.2	9.512501
Total	655790.6	9.760053
Total		
Hombre	1007101	9.179136
Mujer	878125.8	10.62086
Total	955328.8	9.75229

Nota: Fuente GEIH 2021 DANE. Elaboración por Juliana Morad.

Ahora, al desagregar por oficio, se evidencia que hay más mujeres que hombres en el sector privado, mientras que en el sector público la proporción se invierte, con más hombres que mujeres. Además, se destaca una mayor presencia de mujeres empleadas domésticas y un mayor número de jornaleros o peones, principalmente hombres, en el ámbito agrícola. Estas diferencias sectoriales y ocupacionales reflejan patrones específicos en la distribución de género en el mercado laboral

**Gráfica 2 género y oficio**



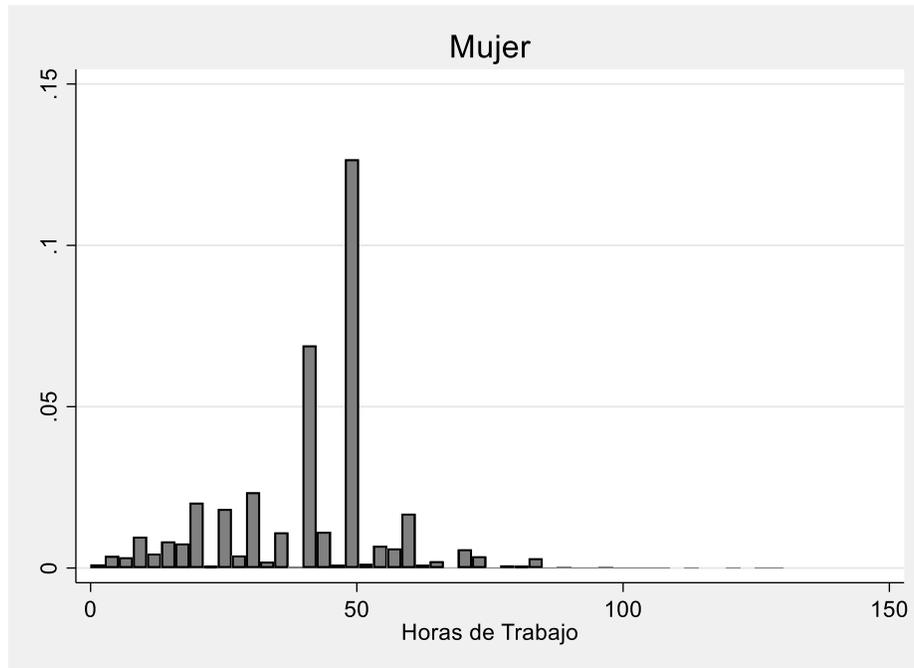
Nota: Fuente GEIH 2021 DANE. Elaboración por Juliana Morad.

Las gráficas 3 y 4 revelan la distribución de mujeres y hombres según las horas de trabajo. Se observa una mayor densidad de mujeres que trabajan menos de 48 horas semanales en comparación con los hombres, indicando una prevalencia significativa del trabajo a



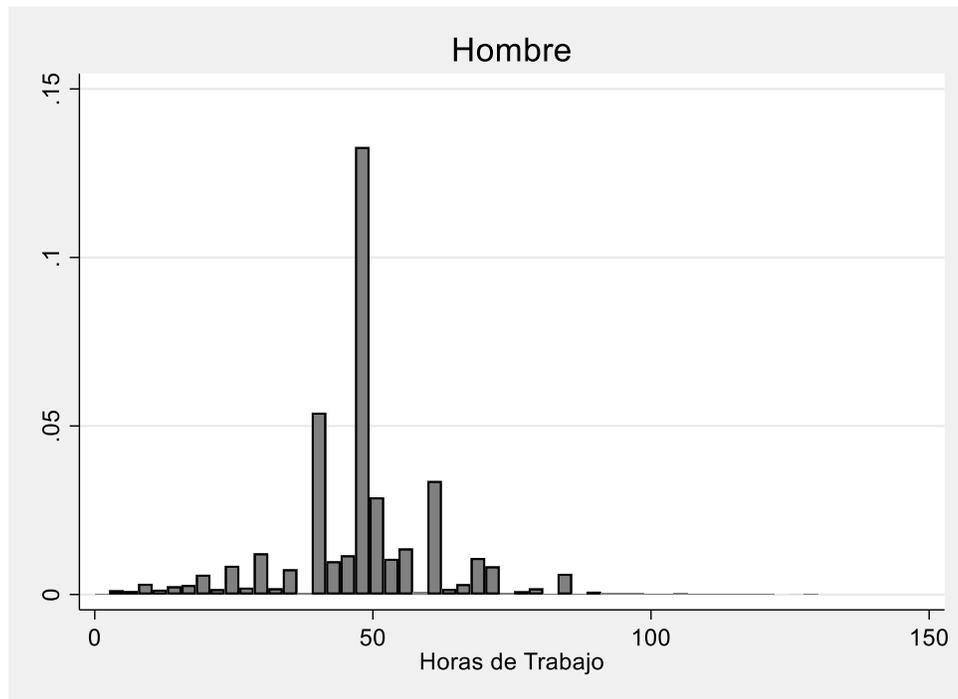
tiempo parcial entre las mujeres. Este fenómeno puede interpretarse como un reflejo de diversas dinámicas, como responsabilidades familiares adicionales o preferencias laborales y además puede explicar las brechas salariales.

**Gráfica 3 horas de trabajo remunerado mujeres**



Nota: Fuente GEIH 2021 DANE. Elaboración por Juliana Morad.

**Gráfica 4 horas de trabajo remunerado hombres**



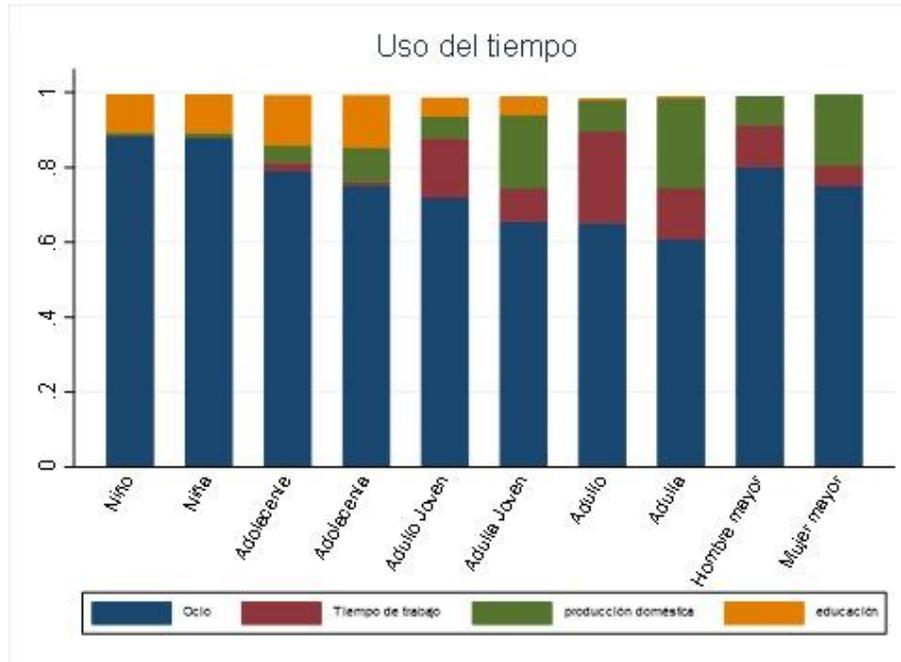
Nota: Fuente GEIH 2021 DANE. Elaboración por Juliana Morad.

Todas estas diferencias en remuneraciones salariales, tienen una relación con el uso del tiempo que los colombianos y colombianas realizan. Para mostrar estas diferencias se usa la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) en 2016<sup>3</sup>, la cual registra para todas las personas en el hogar las actividades realizadas en el día anterior. Todas las actividades fueron registradas entre 4 grupos: ocio, producción doméstica, tiempo de trabajo y educación. La gráfica 5 revela que desde la adolescencia se presentan diferencias entre géneros que perduran hasta la vejez: las mujeres pasan menos tiempo en el mercado laboral, consumen menos ocio, mientras que los hombres trabajan más en el mercado laboral y siempre consumen más ocio.

Cabe resaltar que, si se suman los tiempos de producción doméstica y trabajo, las mujeres trabajan más que los hombres en todas las etapas de su vida, sólo que lo hacen en trabajo no remunerado lo que les hacen mucho menos probable que obtengan esa pensión. Este proyecto de ley busca corregir eso: reconocerle a las mayores trabajadoras de la economía la posibilidad de tener autonomía económica durante su vejez y en caso de divorcio, que logren participar en los ingresos que ayudaron a causar: los ingresos laborales de los hombres.

### Gráfica 5 Uso del tiempo por género a lo largo de la vida

<sup>3</sup> la última ENUT disponible es 2020-21, sin embargo, por tener efectos de la pandemia se prefirió usar la encuesta de 2016.



Nota: Fuente ENUT 2016 DANE. Elaboración por Mauricio Salazar, Gabriel Millán y Valeria Oliva. Producción doméstica son todas las actividades realizadas para el consumo de laguna persona en el hogar. Tiempo de trabajo son todas las actividades realizadas en intercambio de una remuneración. Ocio son todas las actividades que las las personas realizan para su propio disfrute y sin el objetivo de generar bienes o servicios para alguien. Educación es el tiempo que se registra en instituciones educativas o actividades relacionadas con cumplir con obligaciones educativas.

En la tabla 2, se presenta una comparación de medias a nivel nacional entre hombres y mujeres en diversas variables. Las mujeres, en promedio, perciben salarios inferiores a los hombres, aunque muestran un mayor nivel educativo. Además, presentan una menor tasa de informalidad laboral y trabajan 7,6 horas semanales menos que los hombres. No obstante, dedican más del doble de tiempo al trabajo de cuidado, lo que refleja una distribución desigual de responsabilidades domésticas. A pesar de contar con una mayor experiencia, las mujeres enfrentan una tasa de desocupación superior, sugiriendo posiblemente limitaciones en la búsqueda de empleo, quizás relacionadas con sus roles de cuidado. En concordancia con esto, la tasa de actividad laboral de las mujeres es menor en comparación con la de los hombres.

**Tabla 2 comparación de medias entre hombres y mujeres**

	(1)	(2)	(2)-(1)	
	Mujer	Hombre	Pairwise t-test	
Variable	N	Mean/(SE) N	Mean difference	
Edad	299773	35.487 (0.040) 266509	32.956 (0.042) 566282	-2.530***
Ingreso	297752	198.794 (-1.259) 264060	271.871 (-1.763) 561812	73.077***





Años de educación	259459	8.544 (0.010)	228259	8.151 (0.011)	487718	-0.392***
Informalidad pensional	87742	0.584 (0.002)	112019	0.611 (0.001)	199761	0.026***
Horas de trabajo	97289	40.473 (0.050)	124643	47.656 (0.039)	221932	7.183***
Número de menores en el hogar	264006	2.989 (0.003)	233996	3.061 (0.003)	498002	0.072***
Experiencia	259459	23.086 (0.043)	228259	21.129 (0.043)	487718	-1.956***
Tasa de desocupación	121744	0.201 (0.001)	146375	0.148 (0.001)	268119	-0.052***
Tasa de actividad laboral	252783	0.482 (0.001)	217649	0.673 (0.001)	470432	0.191***
Horas de trabajo doméstico	157639	20.025 (0.029)	94745	8.487 (0.021)	252384	-11.538***

Nota: GEIH 2021, DANE. Elaboración por Juliana Morad. Ingreso se obtiene de dividir salario en 1000. Desocupado incluye a los desempleados e Inactivo se define como: No en búsqueda de trabajo (incapacitado, estudiante, otros). Significancia estadística: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Los datos presentados revelan una realidad significativa que impacta directamente en la jubilación de las mujeres en Colombia. Se destaca que, en promedio, dedican una parte considerable de su tiempo a actividades de cuidado no remuneradas y tienden a ocupar empleos a tiempo parcial, además de enfrentar disparidades salariales. En el contexto colombiano, el acceso a una pensión depende completamente del número de semanas cotizadas y del ingreso base de cotización, que equivale al salario percibido. La correlación entre la menor participación laboral, ingresos más bajos y la acumulación insuficiente de cotizaciones contribuye a explicar las notables tasas de mujeres no pensionadas en comparación con los hombres, como se refleja en la gráfica inicial. Esta situación subraya la necesidad urgente de abordar las inequidades de género en el ámbito laboral y de cuidado para garantizar un sistema de pensiones más equitativo y justo. La combinación de responsabilidades de cuidado no remuneradas y empleos a tiempo parcial representa un obstáculo significativo para la seguridad financiera de las mujeres durante su jubilación.

### ***Mercado laboral y estado civil***

De acuerdo con los datos proporcionados por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para el año 2022, se evidencia una disparidad en la participación laboral entre

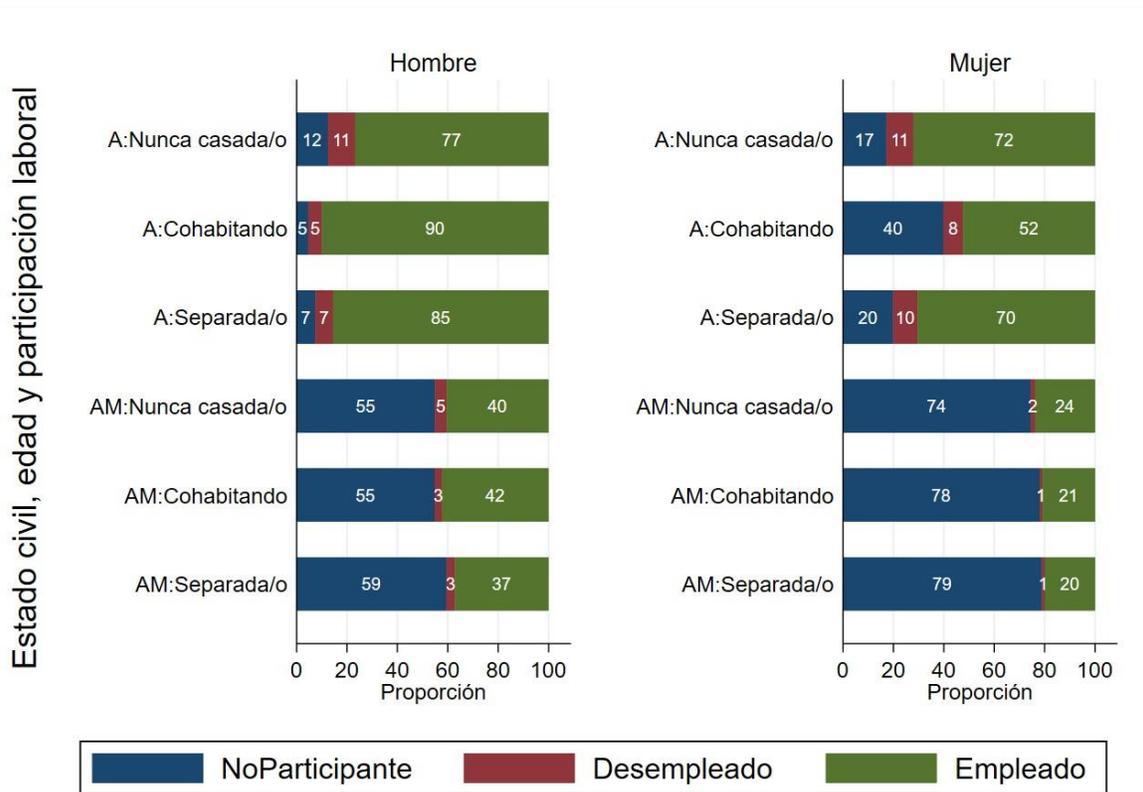


hombres y mujeres, con una mayor presencia masculina como empleados en todos los estados civiles. Adicionalmente, se observa que los roles familiares afectan la participación en el mercado laboral. En las parejas que están cohabitando están los hombres que más trabajan en el mercado y las mujeres que menos participan del mercado laboral.

Esto es interesante pues durante la existencia de la pareja, los roles de género le determinan que el hombre vaya más al mercado laboral, mientras la mujer se dedique en mayor proporción a tareas domésticas. Sin embargo, cuando se presenta divorcio o separación, las mujeres adultas entran nuevamente al mercado laboral para generar los ingresos necesarios en sus hogares. ¿Cuáles salarios obtienen estas mujeres una vez que sacrificaron su carrera y una vez separadas tienen que entrar de nuevo al mercado laboral? Lo veremos más adelante.

Cabe destacar que dado que menos del 70 por ciento de los adultos mayores no tienen pensión, en Colombia muchos de los adultos mayores siguen trabajando en el mercado y en mayor proporción los hombres. Ante la baja cobertura pensional, se requieren medidas que cobijen a más adultos mayores y les brinden protección en su vejez.

**Gráfica 6 Estado civil y participación laboral**



Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar

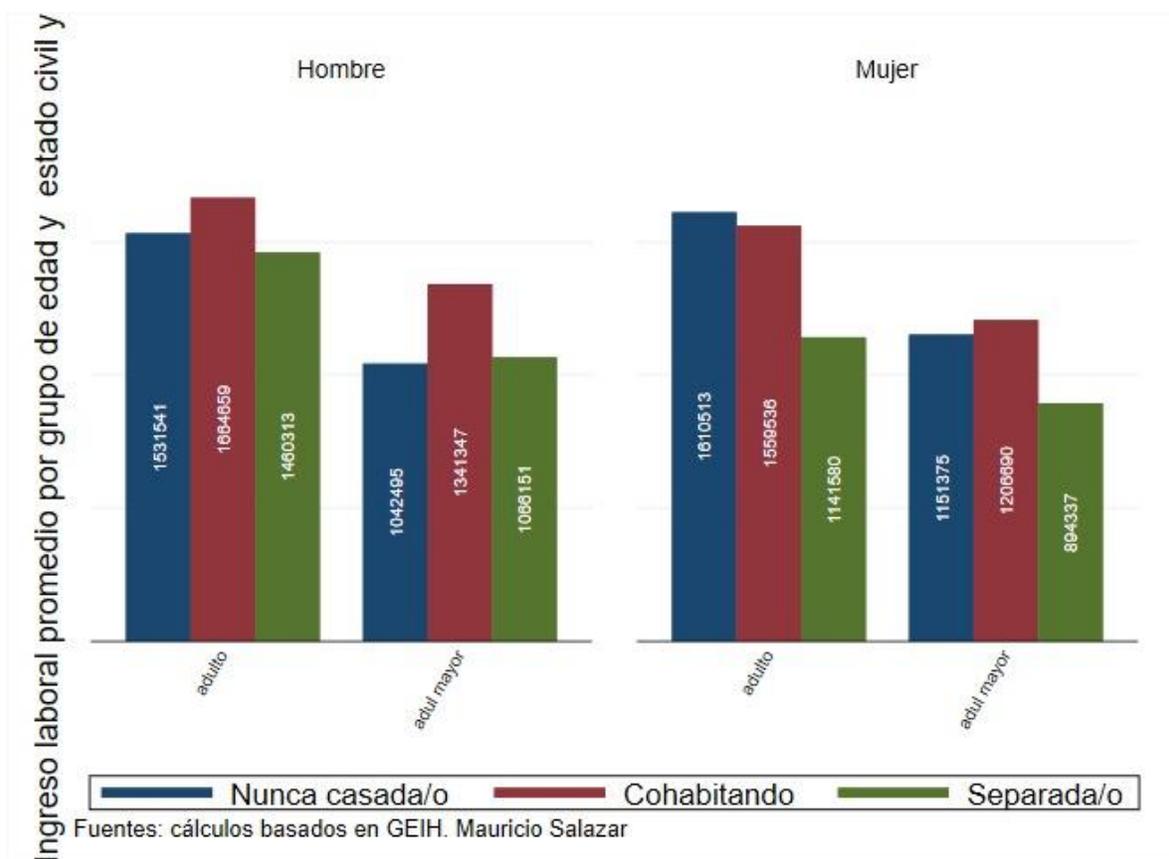
Nota: Fuente GEIH 2022 DANE. Elaboración por Mauricio Salazar. Abreviaciones A= personas desde los 25 años hasta la edad de pensión. AM=personas con una edad mayor o igual a la edad de pensión. Cohabitando son parejas casadas legalmente o cohabitando. Separada/o son personas separadas, viudas o divorciadas.





Al examinar la dimensión salarial, en la gráfica 7 se constata que las diferencias salariales de género son máximas cuando comparamos hombres separados con mujeres separadas. De hecho, las mujeres nunca casadas alcanzan a ganar más que los hombres. Esto parece ser evidencia que una vez las mujeres se separan, se ven forzadas a volver a buscar trabajo (pues cuando estaban casadas no participaban del mercado laboral) y no encuentran altos salarios dado que les falta experiencia laboral. Por lo tanto, en términos de ingresos, el grupo más vulnerable de los trabajadores son las mujeres separadas y es una dimensión que la legislación colombiana o mundial pudiese hacer algo por corregir.

**Gráfica 7 Ingresos laborales y estado civil**



Nota: Fuente GEIH 2022 DANE. Elaboración por Mauricio Salazar. Nota: Fuente GEIH 2022 DANE. Elaboración por Mauricio Salazar. Abreviaciones A= personas desde los 25 años hasta la edad de pensión. AM=personas con una edad mayor o igual a la edad de pensión. Cohabitando son parejas casadas legalmente o cohabitando. Separada/o son personas separadas, viudas o divorciadas.

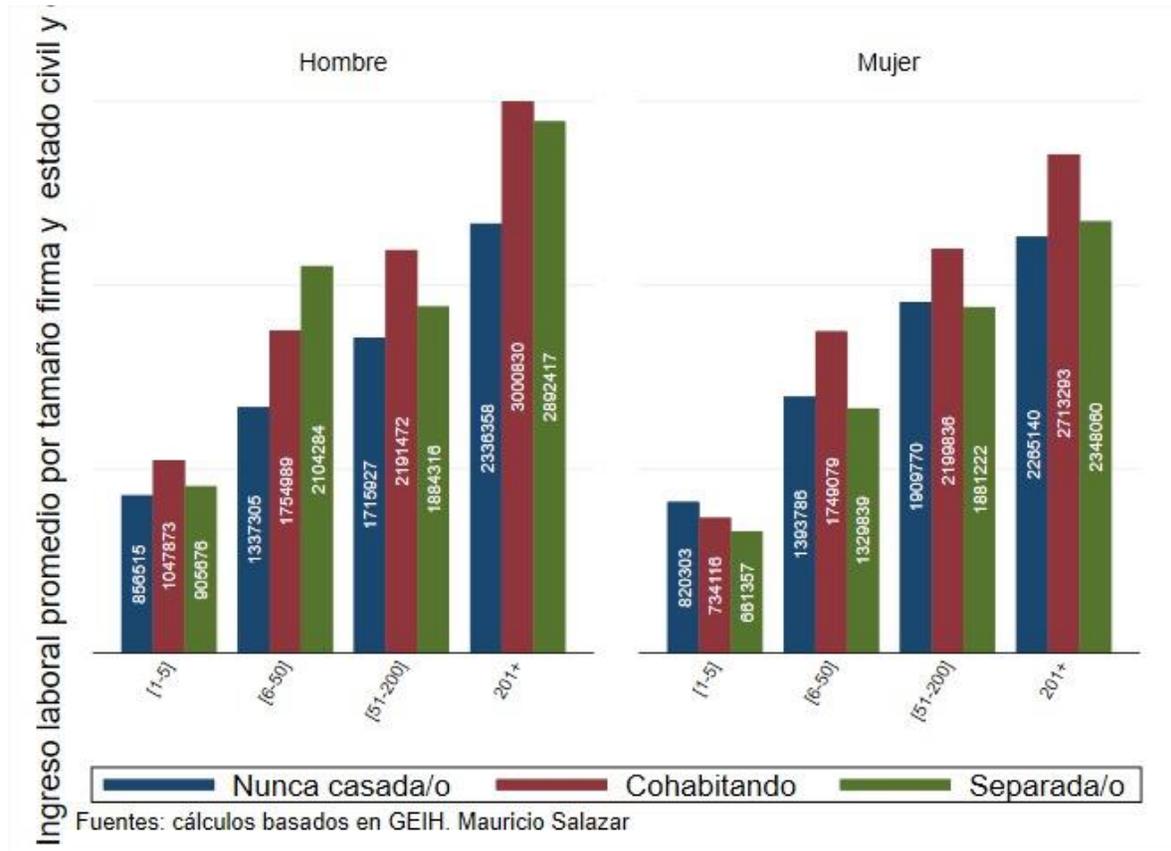
Los datos revelados reiteran de manera consistente que las mujeres separadas constituyen el grupo con los salarios más bajos en las empresas de menos de 50 trabajadores. Este patrón de desigualdad salarial se acentúa aún más al contrastar los ingresos de mujeres separadas con los de hombres en la misma situación civil y en las empresas de menos de





50 trabajadores, siendo estas últimas las que experimentan la menor remuneración en este contexto comparativo.

**Gráfica 8 Ingresos laborales y tamaño de empresa**



Nota: Fuente GEIH 2022 DANE. Elaboración por Mauricio Salazar. Nota: Fuente GEIH 2022 DANE. Elaboración por Mauricio Salazar. Abreviaciones A= personas desde los 25 años hasta la edad de pensión. AM=personas con una edad mayor o igual a la edad de pensión. Cohabitando son parejas casadas legalmente o cohabitando. Separada/o son personas separadas, viudas o divorciadas.

En conclusión, los datos proporcionados por la GEIH para el año 2022 resaltan la existencia de persistentes disparidades de género en varios aspectos clave de la vida laboral y social. La brecha de participación laboral entre hombres y mujeres, más pronunciada en el grupo de mujeres separadas adultas mayores, señala la necesidad de abordar barreras específicas que puedan estar limitando el acceso y la permanencia de estas mujeres en el mercado laboral.

Además, la disparidad salarial entre mujeres separadas y sus contrapartes masculinas, independientemente del tamaño empresarial, pone de manifiesto la urgencia de implementar estrategias que promuevan una remuneración justa y equitativa para las mujeres en todas las etapas de sus carreras profesionales.

En respuesta a estos hallazgos, es crucial diseñar políticas y programas que aborden específicamente las necesidades y desafíos de las mujeres separadas, particularmente en términos de participación laboral y remuneración. Al hacerlo, se contribuirá a la reducción de las disparidades de género.



## **Comparación con modelos internacionales**

El objetivo de nivelar las disparidades y desigualdades que se presentan a lo largo del sistema pensional, tanto en la etapa de actividad laboral como en la etapa de retiro, ha sido tema de debate en varios países. Es por ello que resulta pertinente realizar un ejercicio de derecho comparado, analizando los sistemas pensionales que se manejan en otros países y la respuesta que estos han propuesto respecto de la brecha de género reflejada en las cotizaciones pensionales en el caso de las personas que ejercen un rol de cuidado en el hogar.

De acuerdo con el informe N° 5 de Dignas<sup>4</sup>, las políticas internacionales que se han tomado en torno a la problemática que enfrentan las personas que ejercen el rol de cuidado en el hogar, pueden verse a partir de dos grupos: Políticas compensatorias de cuidado y políticas de contribuciones compartidas. Las políticas compensatorias de cuidado, de acuerdo con el informe en mención, “relajan el vínculo entre las contribuciones y el beneficio de pensión por medio del reconocimiento del trabajo de cuidado en forma de aportes computables en el sistema. Típicamente, estas medidas se han llevado a cabo en forma de créditos por hijos o por cuidado”<sup>5</sup>. Por otro lado, las políticas de contribuciones compartidas hacen referencia a

“un aumento de los ahorros previsionales en las cuentas de quienes se quedan en casa por cuenta de agentes externos, y procuran, de nuevo, flexibilizar los vínculos entre la trayectoria laboral y los ahorros para la vejez. Las contribuciones compartidas son aquellas realizadas por parte del Estado, a modo de incentivo si se participa en el mercado laboral mientras se lleva a cabo labores de cuidado”<sup>6</sup>

Adicionalmente, se menciona que el aumento en las cuentas de ahorro puede ser realizado voluntariamente por los empleadores o las parejas de quienes ejercen el rol de cuidado. Este punto es clave, ya que el hecho de que la persona que está trabajando dentro del hogar reconozca semanas de cotización a quien ejerce el rol de cuidado, no es una obligación, sino que se trata de un acto voluntario. Esto permea la desigualdad y entorpece la trayectoria pensional de quien se queda en el hogar.

- **Modelos europeos**

Al pasar al análisis concreto de los modelos pensionales a nivel internacional, el primer caso a analizar es el de España, el cual funciona a partir de un modelo de reparto en el que las cotizaciones de los trabajadores activos financian a quienes ya se encuentran pensionados. De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Española “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.”<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Jankowski, J. 2011, como se citó en Becerra, O., Ramírez, N., Tribín, A., Piñeros, J., Gonzales, D. (2023). Protección económica en la vejez de las mujeres en Colombia. Digna. Trabajo y género. Recuperado de: [https://bit.ly/Digna\\_Informe5](https://bit.ly/Digna_Informe5).

<sup>5</sup> Página 30, numeral 4.1.1. Informe Dignas.

<sup>6</sup> Página 30 a 31, numeral 4.1.2. Informe Dignas.

<sup>7</sup> Constitución Española de 1978, recuperado de

<https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t1c3>.



Evidentemente, el régimen de seguridad social en el modelo español tiene sus cimientos en una garantía constitucional por parte de los poderes públicos, con el objetivo de salvaguardar a todos los ciudadanos ante situaciones de necesidad y desempleo. No obstante, cobra especial relevancia examinar si la prestación pensional está efectivamente cubierta y garantizada para todos los ciudadanos, incluso aquellos cuya trayectoria laboral se vea obstaculizada o interrumpida por el rol de cuidado que desempeñan en el hogar, lo cual impide su participación en las cotizaciones pensionales.

Durante el 2023, España dio un gran paso en materia de brecha de género en el acceso al beneficio pensional, tal como se contempla en el Real Decreto – ley 2/2023, del 16 de marzo, por el cual se contemplan “medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones”.

El Decreto, para comenzar, entiende la brecha de género en las pensiones de jubilación como “el porcentaje que representa la diferencia entre el importe medio de las pensiones de jubilación contributiva causadas en un año por las mujeres respecto del importe de las pensiones causadas por los hombres”<sup>8</sup>.

La brecha de género motiva la reforma, ya que se buscan medidas correctivas para proteger a la población cuya vulnerabilidad se refleja en el acceso a una pensión de jubilación digna.

La normativa referida es la respuesta a un proceso de reforma en el régimen de pensional, misma que modifica varios de los artículos contemplados en la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones<sup>9</sup>. Dentro de las modificaciones enfocadas en la brecha de género existente en el régimen español, se resalta la hecha en el apartado 1 e inclusión de un apartado 7 en el artículo 60 de la ley preexistente. El apartado 1, tras su modificación establece que las mujeres que reciben una pensión contributiva de jubilación, incapacidad permanente o viudedad y tienen uno o más hijos, tienen derecho a un complemento por cada hijo debido a la brecha de género en las pensiones de la Seguridad Social. Este derecho se otorga siempre que no se solicite el complemento para el otro progenitor, y si este también es mujer, se otorgará a la que tenga pensiones públicas de menor cuantía.

Adicionalmente, en este apartado se establecen las siguientes condiciones:

“1.<sup>a</sup> En el supuesto de hijos o hijas nacidos o adoptados hasta el 31 de diciembre de 1994, tener más de ciento veinte días sin cotización entre los nueve meses anteriores al nacimiento y los tres años posteriores a dicha fecha o, en caso de adopción, entre la fecha de la resolución judicial por la que se constituya y los tres años siguientes, siempre que la suma de las cuantías de las pensiones reconocidas sea inferior a la suma de las pensiones que le corresponda a la mujer.

“2.<sup>a</sup> En el supuesto de hijos o hijas nacidos o adoptados desde el 1 de enero de 1995, que la suma de las bases de cotización de los veinticuatro meses siguientes al del nacimiento o al de la resolución judicial por la que se constituya la adopción sea inferior, en más de un 15 por ciento, a la de los veinticuatro meses inmediatamente anteriores, siempre que la cuantía

<sup>8</sup> Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo

<sup>9</sup> Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-24252>.





de las sumas de las pensiones reconocidas sea inferior a la suma de las pensiones que le corresponda a la mujer.”<sup>10</sup>

Esta primera parte del apartado 1 facilita la integración de esta modificación en una política compensatoria de cuidado, ya que el reconocimiento del complemento se otorga basado en el hecho de que el solicitante tenga uno o más hijos y tenga un periodo de tiempo sin cotización.

Por otro lado, para que los hombres tengan derecho al complemento, deben cumplir con ciertos requisitos, como tener reconocida una pensión de viudedad por el fallecimiento del otro progenitor de los hijos o haber interrumpido su carrera profesional debido al nacimiento o adopción de los hijos. Se establecen condiciones específicas dependiendo de la fecha de nacimiento o adopción de los hijos. Si ambos progenitores son hombres y cumplen con los requisitos, se otorgará el complemento al que tenga pensiones públicas de menor cuantía.

En cuanto al apartado 7, se establece la determinación del progenitor con pensiones de menor cuantía, considerando su importe inicial y revalorizado, pero excluyendo complementos. En situaciones donde los progenitores del mismo sexo posean pensiones iguales, se asignará el complemento al primero que haya solicitado la pensión con derecho a ello.

En este contexto, España representa un avance significativo al reconocer la brecha de género y poner de manifiesto las dificultades que enfrentan las mujeres en su trayectoria laboral, especialmente vinculadas a la maternidad. La modificación legislativa demuestra una inclusión acertada al reconocer estas disparidades en el desarrollo laboral de parejas del mismo sexo, validando la vulnerabilidad de aquellos que desempeñan roles de cuidado en el hogar frente al sistema pensional.

A pesar de los esfuerzos realizados en España para mejorar las pensiones de aquellos que ejercen roles de cuidado en el hogar y no pueden cotizar al sistema, es crucial destacar que esta política se considera compensatoria, como se mencionó anteriormente. Sin embargo, es importante señalar que estar bajo este tipo de política no garantiza plenamente la protección, ya que resulta discriminatoria para aquellos que, a pesar de no tener hijos, enfrentan las mismas circunstancias. Esto implica que las personas que experimentan interrupciones y barreras en su trayectoria laboral debido a su dedicación al rol de cuidado en el hogar, pero no tienen hijos, quedan excluidas del beneficio, lo cual contradice el propósito mismo de la reforma pensional: reducir la brecha de género.

Transitando hacia otro de los modelos europeos, a continuación, presentamos el régimen pensional de Alemania.

De forma introductora al modelo que maneja Alemania, de acuerdo con el esquema general presentado por The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)<sup>11</sup> el sistema público de pensiones establecido por ley consta de una sola capa y opera como un sistema de reparto relacionado con los ingresos PAYG (Pay As You Go). La determinación de las pensiones se realiza en función de los puntos acumulados. En caso

<sup>10</sup> Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Siete. Se modifica el apartado 1 y se incluye un apartado 7 en el artículo 60. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-6967&p=20230629&tn=1>.

<sup>11</sup> Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE).



de que los ingresos individuales para la jubilación provenientes de todas las fuentes no sean adecuados, se pueden obtener beneficios adicionales sujetos a pruebas de medios<sup>12</sup>.

En Alemania, desde 1948 se maneja un sistema de política compensatoria en el régimen de pensiones, ya que

“El padre o madre que se encarga principalmente del cuidado del niño recibe el equivalente a 1 punto de pensión (igual al derecho de pensión que recibe una persona con ingresos exactamente iguales al promedio de todos los asegurados por las contribuciones en 1 año) anualmente durante los primeros 3 años de vida del niño. Se proporcionan créditos adicionales de hasta 1 punto de pensión a los padres que continúan trabajando mientras crían a un niño hasta los 10 años. Además, los padres que no trabajan, pero brindan cuidado a 2 o más niños menores de 10 años generalmente reciben un bono de 0.33 puntos de pensión.”<sup>13</sup>

La discusión se asemeja a la que se lleva a cabo en España, ya que el modelo alemán incluye dentro de su protección pensional a quienes han tenido hijos y se han dedicado a su cuidado, dejando nuevamente excluidas a las personas que, a pesar de experimentar las mismas interrupciones en su carrera laboral debido al cuidado del hogar, no tienen hijos. Adicionalmente, vale la pena resaltar que las personas que se dedican al rol de cuidado del hogar encuentran delegados los beneficios compensatorios pensionales en el Estado, dejando a la pareja fuera de responsabilidades.

Esta dinámica implica que la pareja de quien asume el rol de cuidado en el hogar se ve favorecida, ya que tiene la capacidad de dedicar más tiempo a su vida laboral, acceder a empleos mejor remunerados y realizar contribuciones más substanciales al sistema. No obstante, a pesar de beneficiarse directamente del papel crucial que desempeña la otra persona en el hogar, no se le requiere reconocimiento alguno hacia dicha contribución.

Siguiendo con los modelos de pensiones que rigen en Europa, el modelo de Suecia, mismo que se basa en un modelo de reparto mixto, de acuerdo con Schludi, se compone de 3 programas<sup>14</sup>: 1) Pensión básica (folkspensions), la cual combina un beneficio universal de cuantía fija con varios complementos sujetos a prueba de ingresos, como las ayudas a la vivienda.; 2) Pensión complementaria relacionada con las ganancias (allmän tilläggspension), refiriéndose a aquella que complementa la pensión básica y; 3) pensión

---

<sup>12</sup> Texto original: “The statutory public pension system has a single tier and is an earnings related PAYG system. Calculation of pensions is based on pension points. If individual old-age provision from all income sources is not sufficient, additional means-tested benefits are available.” En OECD (2023), *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>.

<sup>13</sup> Texto original: The parent who is mostly in charge of caregiving is credited with the equivalent of 1 pension point (equal to the pension entitlement a person with exactly the average income of all insured persons receives for contributions in 1 year) annually for the first 3 years of his or her child's life. Additional credits of up to 1 pension point are provided to parents who continue to work while raising a child up to age 10. In addition, parents who do not work but provide care to 2 or more children under the age of 10 generally receive a bonus of 0.33 pension points. En Jankowski, J. (2011). *Caregiver Credits in France, Germany, and Sweden: Lessons for the United States*. Recuperado de Social Security Office of Retirement and Disability: <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v71n4/v71n4p61.html>

<sup>14</sup> Schludi, M. (2005). *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam University Press (Pág.90). ISBN: 90 5356740 2



parcial (delpension), que corresponde a la posibilidad de una pensión de jubilación anticipada a tiempo parcial<sup>15</sup>.

A pesar de que Suecia sufrió una grave recesión económica alrededor de la década de los 90, hoy se caracteriza por su éxito en lo que refiere al régimen público de pensiones, de hecho, junto con Italia, son los únicos en convertirse a un régimen de pensiones de contribución definida<sup>16</sup>. Este sistema se explica a partir de 2 pilares importantes: Componente de reparto con contribución nacional definida y un componente de capitalización individual con contribución definida. El primer pilar se basa en las cotizaciones hechas por los contribuyentes en el sistema PAYG (Pay As You Go)<sup>17</sup>; por otro lado, el segundo componente tiene como base la inversión de las cotizaciones en fondos de pensiones privados con el fin de generar un ahorro individual para la vejez<sup>18</sup>.

Considerando lo expuesto anteriormente, el modelo de pensiones de Suecia adopta en principio una postura neutral en cuanto a la diferenciación de género. Esto se refleja en el hecho de que la edad mínima para el retiro es de 62 años para ambos sexos, al igual que la edad requerida para acceder a la pensión garantizada, la cual es de 65 años. Es importante destacar que esta edad de acceso a la pensión fue establecida como resultado de una reforma llevada a cabo en 2017 por el Grupo Parlamentario de Pensiones. El objetivo de dicha reforma fue aumentar gradualmente la edad de acceso a la pensión mínima garantizada, con la meta de que para el año 2026 sea de 67 años<sup>19</sup>.

Además de lo expuesto anteriormente, el modelo sueco se fundamenta en el principio fundamental de igualdad de género, estableciendo un sistema "neutral" en el cual tanto mujeres como hombres están sujetos a las mismas condiciones en relación con el régimen pensional. Dentro del sistema de seguridad social de Suecia, se proporcionan diversas ayudas económicas destinadas a mitigar los impactos de la maternidad y la crianza de hijos en el ámbito laboral. Asimismo, se ofrece una asignación esencial para aquellos en la edad de jubilación que carezcan de otro tipo de pensión adecuada, además de créditos por el cuidado de los hijos. Estos créditos, que ascienden a 3, son especialmente beneficiosos para las mujeres y se aplican a familias con hijos de hasta 4 años.

“Que pueden elegir el que más les convenga. Si uno de los padres se retira del mercado laboral para cuidar a su hijo o reduce sus horas de trabajo por motivos de cuidado infantil puede obtener créditos por cuidado calculados sobre la base de sus ingresos laborales propios (opción 1), o sobre el 75 por ciento del ingreso laboral medio correspondiente al año anterior al nacimiento (opción 2). La primera opción es conveniente para quienes tienen ingresos laborales relativamente altos durante el año anterior al nacimiento, y la segunda es conveniente para quienes tienen

---

<sup>15</sup> Texto original: 1). The basic pension (folkspension), which consists of a universal flat-rate pension, supplemented by various partially income-tested benefits (such as housing allowances); 2) The earnings-related supplementary pension (allmän tilläggspension, ATP); 3) The partial pension (delpension) consisting of a part-time early retirement pension.

<sup>16</sup> Schludi, M. (2005). *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam University Press (Pág.92). ISBN: 90 5356740 2

<sup>17</sup> Mismo sistema mencionado en el modelo alemán.

<sup>18</sup> Regeringskansliet (Cancillería del Gobierno de Suecia) (no date) *The Swedish pension system and pension projections until 2070, European Union Economy Finance* (Pág. 1-5) .Recuperado de: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/se\\_ar\\_2021\\_final\\_pension\\_fiche.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/se_ar_2021_final_pension_fiche.pdf)

<sup>19</sup> Regeringskansliet (Cancillería del Gobierno de Suecia) (no date) *The Swedish pension system and pension projections until 2070, European Union Economy Finance* (pág 9) Recuperado de: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/se\\_ar\\_2021\\_final\\_pension\\_fiche.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/se_ar_2021_final_pension_fiche.pdf)



ingresos laborales relativamente bajos, y en ambos casos dejan de trabajar o reducen sus horas de trabajo remunerado de manera significativa durante los primeros años de vida de sus hijos o hijas. También pueden obtener créditos por cuidado las personas que siguen trabajando tanto como antes del nacimiento o adopción (opción 3). En ese caso, el crédito es un monto uniforme que corresponde a un monto de referencia (“income base amount”, aproximadamente U\$S 8028 en 2011”

20

Como se evidencia en el modelo sueco, el sistema de pensiones busca ofrecer igualdad de condiciones tanto para las mujeres como para los hombres, además de reconocer ayudas frente a la interrupción en la trayectoria laboral debido a la crianza. Sin embargo, esto representa una igualdad formal que resulta insuficiente ante una realidad social que demanda condiciones de equidad material. El reconocimiento de créditos por parte del gobierno frente a situaciones inevitables en el transcurso de la vida humana aún está lejos de alcanzar un sistema que brinde un reconocimiento diferencial a las personas que abandonan, interrumpen o cumplen parcialmente su proyecto laboral en razón de la dedicación al hogar.

- **Modelos latinoamericanos**

En Latinoamérica, la brecha de género en las pensiones y la falta de reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar ha sido un tema recurrente en las agendas de reformas previsionales. Varios países de la región han implementado medidas para abordar estas disparidades, aunque con diferentes grados de avance y enfoques.

Desde principios del siglo XXI, Argentina ha emprendido un camino de ampliación de derechos, destacando especialmente las políticas implementadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Un hito fundamental en la construcción de una seguridad social con enfoque de derechos fue la implementación de las moratorias previsionales. Esta medida, diseñada para igualar el acceso a la cobertura previsional de los adultos mayores después de años de un notorio declive, tuvo un impacto innegable en la inclusión de las mujeres en el sistema de seguridad social.

Hasta julio de 2022, de las 6.9 millones de prestaciones del sistema previsional argentino SIPA, 3.6 millones de jubilaciones y pensiones se han otorgado a través de las moratorias. Este enfoque ha permitido no solo reconocer y garantizar los derechos de aquellos que históricamente han enfrentado desafíos en su acceso a la jubilación, sino que también ha contribuido significativamente a equilibrar las desigualdades de género en el ámbito de la seguridad social. La implementación de estas políticas refleja el compromiso continuo de Argentina en la búsqueda de un sistema de seguridad social más inclusivo y justo para todos sus ciudadanos.<sup>21</sup>

La primera moratoria se implementó por Ley 25.994 de 2004 y por Decreto 1454/05, que modificó la Ley 24.476, y estableció un plan permanente para regularizar aportes anteriores al 30/09/1993. En 2014, la Ley 26.970 abrió una nueva moratoria similar a la de 2004, pero

---

<sup>20</sup> Arza, C. (2017) ‘IV. Instrumentos del sistema de pensiones relevantes desde una perspectiva de género.’, in *CEPAL Asuntos de género*. Naciones Unidas (142). Available at: [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/el\\_diseno\\_de\\_los\\_sistemas\\_de\\_pensiones\\_y\\_la\\_igualdad\\_de\\_genero\\_camila\\_arza\\_.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/el_diseno_de_los_sistemas_de_pensiones_y_la_igualdad_de_genero_camila_arza_.pdf). ISSN 1564-4170.

<sup>21</sup> Ibidem.





ampliando el plazo de regularización hasta el año 2003. Las moratorias permitieron regularizar aportes a las personas que contaban con la edad jubilatoria, a través del pago de cuotas mensuales descontadas del haber previsional, con un máximo de 60 cuotas (5 años).

Según el informe del Observatorio de la Seguridad Social, gracias a las moratorias, la cobertura de las personas mayores de 65 años se incrementó del 68% en 2005 al 91% en 2015, aunque su impacto fue aún mayor para las mujeres, quienes por primera vez accedieron a un beneficio jubilatorio por fuera de la vía tradicional, que se caracterizaba por su ubicación como figura de familiar "a cargo", en tanto su rol de esposas o madres.

Ahora bien, se ha alcanzado un avance significativo con el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado y su impacto en las pensiones a través del Decreto 475/2021 de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado. Esta iniciativa fue impulsada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo responsable de la seguridad social en Argentina.

Esta política pública, enmarcada en un enfoque de derechos y con perspectiva de género, facilita el acceso a la jubilación para las madres argentinas al permitirles computar un período de tiempo con fines previsionales en reconocimiento a las tareas de cuidado de sus hijos e hijas. Es una medida innovadora que reconoce, por primera vez en el sistema previsional argentino, la posibilidad de que las mujeres y/o personas gestantes obtengan créditos de años de aportes por el trabajo de cuidado realizado.

En Argentina, para acceder a una jubilación del régimen general, además del requisito de edad (60 años para mujeres y 65 para hombres), es necesario contar con 30 años de aportes al sistema previsional. Sin embargo, solo una de cada diez mujeres cercanas a la edad jubilatoria logra acumular este mínimo de años requerido, principalmente debido a las interrupciones en sus carreras laborales por las responsabilidades de cuidado.

El Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado busca compensar esta desigualdad acumulada a lo largo de la vida laboral de las mujeres, quienes históricamente han enfrentado peores y menores oportunidades de desarrollo en el mercado laboral, dedicando más tiempo y esfuerzo al trabajo reproductivo y no remunerado en los hogares. Desde su implementación, 180 mil mujeres ya están recibiendo un haber previsional obtenido a través de esta política inclusiva, que continúa el espíritu de anteriores medidas como las moratorias previsionales de 2005 y 2014, destinadas a garantizar derechos a millones de personas mayores en Argentina<sup>22</sup>.

Este decreto responde directamente a la problemática planteada sobre la brecha de género en las pensiones y el impacto negativo que tienen las tareas de cuidado no remuneradas, que recaen mayoritariamente sobre las mujeres, en sus oportunidades laborales y acumulación de aportes previsionales.

Las principales medidas que ofrece el decreto son:

---

<sup>22</sup> ANSES Observatorio de la Seguridad Social, Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-08/DPP\\_Reconocimiento%20de%20Aportes%20por%20Tareas%20de%20Cuidado.pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-08/DPP_Reconocimiento%20de%20Aportes%20por%20Tareas%20de%20Cuidado.pdf).



1. Permitir computar 1 año de servicio por cada hijo/a nacido/a con vida, con el único fin de acreditar los años mínimos requeridos para acceder a la jubilación básica universal.
2. Reconocer 2 años de servicio por cada hijo/a adoptado/a menor de edad.
3. Otorgar 1 año adicional de servicio por cada hijo/a con discapacidad.
4. Considerar como tiempo de servicio los períodos de licencia por maternidad y excedencia, para el cómputo de años requeridos para acceder a una prestación previsional.

Estas medidas buscan compensar las desventajas que históricamente han enfrentado las mujeres en el mercado laboral debido a su rol como principales cuidadoras en los hogares, lo que ha obstaculizado su continuidad laboral y acumulación de aportes previsionales. El decreto reconoce que las tareas de cuidado no remuneradas son un trabajo crucial para el funcionamiento de la sociedad, pero que han recaído desproporcionadamente sobre las mujeres, generando brechas de género en el acceso a pensiones dignas en la vejez.

Así, esta política implementada por Argentina representa un avance significativo en la búsqueda de una mayor equidad de género en el sistema previsional, al reconocer y compensar parcialmente el impacto de las responsabilidades de cuidado en las trayectorias laborales y previsionales de las mujeres.

En Perú, el proyecto de Ley 2510 de 2017<sup>23</sup> tiene como objetivo reconocer el trabajo de las amas de casa. Esta iniciativa busca establecer una contraprestación mensual para aquellas amas de casa que no perciben ingresos o pensiones, con el fin de valorar y compensar su labor en el hogar. El proyecto de ley peruano representa un esfuerzo significativo por reconocer y retribuir el valioso trabajo doméstico y de cuidado no remunerado realizado por las amas de casa.

A través del pago de una contraprestación pecuniaria mensual y la provisión de una pensión solidaria de jubilación a cargo del Estado, se pretende compensar estas labores esenciales, a menudo invisibilizadas y subestimadas por la sociedad. Un aspecto destacable de esta propuesta es su enfoque específico en atender inicialmente a las madres solteras de los sectores más desfavorecidos. Este enfoque reconoce la particular vulnerabilidad de las madres solteras, quienes, al ser jefas de hogar sin el respaldo de una pareja, enfrentan la responsabilidad única de asumir solas las tareas de cuidado y la manutención del hogar.

La exposición de motivos del proyecto de Ley sustenta la necesidad de esta iniciativa en datos estadísticos que revelan la prevalencia de hogares cuya jefa es una mujer, así como la importante proporción de mujeres solteras que podrían beneficiarse de este reconocimiento a su trabajo no remunerado.

De igual manera en la argumentación del proyecto de Ley se hace referencia al Programa Juntos y al Programa Pensión 65, dos importantes iniciativas del Estado peruano dirigidas a atender a poblaciones vulnerables. El Programa Juntos<sup>24</sup>, creado en 2005, es un programa de transferencias monetarias condicionadas que otorga un incentivo económico bimestral a hogares pobres, condicionado a compromisos en salud y educación, para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. El Programa Pensión 65<sup>25</sup>, implementado

<sup>23</sup> Gaceta Jurídica - PL025192018 <https://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/PL025192018.pdf>

<sup>24</sup> Decreto Supremo N° 032-2005-PCM - Crean el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres "JUNTOS" (2005)

<sup>25</sup> Decreto Supremo N° 081-2011-PCM - Crean el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" (2011)



en 2011, brinda ayuda económica bimestral a adultos mayores de 65 años pobres, esta iniciativa busca proteger a este grupo particularmente vulnerable y mejorar su calidad de vida al final de sus vidas. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) administra ambos programas y forman parte de las políticas sociales del gobierno peruano enfocadas a reducir los índices de pobreza y pobreza extrema en el país.

El proyecto de Ley sobre el reconocimiento del trabajo de las amas de casa tiene como objetivo complementar las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de beneficios con hogares ya cubiertos por programas como Juntos o Pensión 65. Esta coordinación es esencial para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a fines sociales y para alcanzar una cobertura más amplia y coherente de los diversos grupos vulnerables de la población peruana.

Aunque el proyecto se centra en las amas de casa como beneficiarias, no explora a fondo cómo podría contribuir a fomentar una mayor corresponsabilidad y equidad en la distribución de las tareas de cuidado entre todos los miembros de la sociedad, incluyendo a los hombres y a las instituciones del Estado. Una política más integral debería contemplar a todos los individuos, independientemente de su género, que desempeñan labores de cuidado no remuneradas, promoviendo así una mayor corresponsabilidad y equidad en la distribución de estas responsabilidades. De esta manera, se abordaría de manera más amplia la desigualdad existente en la asignación del trabajo de cuidado y las consecuencias que esto conlleva en las trayectorias laborales interrumpidas, no solo de las mujeres, sino de todas las personas que desempeñan estas labores fundamentales para el sostenimiento de la sociedad.

La Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar en Ecuador, aprobada en el año 2023, marca un hito histórico al reconocer por primera vez el trabajo no remunerado del hogar como un derecho fundamental. Este reconocimiento implica que las amas de casa, históricamente invisibilizadas en la esfera laboral, son ahora reconocidas oficialmente como trabajadoras y, en consecuencia, disfrutan de los mismos derechos y beneficios que cualquier otro trabajador<sup>26</sup>.

Esta ley garantiza el acceso a la seguridad social para las amas de casa, ya que al afiliarse al sistema, estas mujeres pueden acceder a una pensión por vejez, incapacidad y muerte, proporcionándoles un ingreso mensual seguro en caso de no poder trabajar. Este reconocimiento legal representa un paso significativo hacia la equidad y la justicia para las mujeres que desempeñan roles fundamentales en el hogar.

La necesidad de reconocer y proteger el trabajo del hogar se fundamenta en diversos principios y artículos de la Constitución de la República del Ecuador, así como en la necesidad de garantizar la igualdad y la justicia social. Entre las motivaciones para la promulgación de la Ley se incluyen:

- i. La Constitución establece como deber primordial del Estado garantizar el efectivo goce de los derechos constitucionales y consagrados en los instrumentos internacionales, especialmente en lo que respecta a la seguridad social. Se destaca la importancia de planificar el desarrollo nacional, erradicar la

---

<sup>26</sup> Ecuador. Asamblea Nacional. (2023). Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Registro Oficial, Suplemento 344, 20 de abril de 2023.



- pobreza y promover un desarrollo sustentable con redistribución equitativa de recursos para alcanzar el buen vivir<sup>27</sup>.
- ii. La Constitución reconoce el trabajo como un derecho y un deber social, así como un derecho económico, se establece que el Estado debe garantizar a los trabajadores el pleno respeto a su dignidad, condiciones laborales decorosas y justas, así como la libertad en la elección o aceptación del trabajo<sup>28</sup>.
  - iii. Se subraya que el derecho a la seguridad social es irrenunciable para todas las personas, incluyendo aquellas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sostenimiento en el campo y otras formas de trabajo<sup>29</sup>.
  - iv. Se enfatiza el deber del Estado de garantizar a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, formación, promoción laboral y remuneración equitativa, así como la eliminación de toda forma de discriminación y violencia en el trabajo<sup>30</sup>.

Las Disposiciones Generales de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar constituyen un pilar fundamental para la efectiva aplicación de esta ley pionera. En este marco normativo se definen conceptos clave, se establecen los derechos y obligaciones de las personas que realizan trabajo en el hogar no remunerado, y se determinan los mecanismos para garantizar su acceso a la seguridad social y a una pensión digna. Promulgada en el año 2023, esta ley representa un hito histórico en la lucha por la igualdad de género y la justicia social en Ecuador, al reconocer el trabajo en el hogar no remunerado como un derecho fundamental. Esto confiere a las amas de casa la protección y beneficios correspondientes como trabajadoras. Por ende, es crucial destacar las disposiciones generales que han permitido dar luz a la vigencia de esta ley transformadora<sup>31</sup>:

**Acceso a las pensiones:** Las personas que realizan trabajo del hogar no remunerado tienen derecho a acceder a las pensiones del sistema de seguridad social, siempre que cumplan con las condiciones generales de acceso y estén afiliadas y al día con sus pagos al sistema.

**Base de aportación:** Las bases de aportación para las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar se determinan de la siguiente manera:

- a. Cuando los ingresos de la unidad económica familiar son inferiores al 50% del salario básico unificado, el aporte se calcula sobre el 25% del salario básico unificado<sup>32</sup>.
- b. Cuando los ingresos de la unidad económica familiar son iguales o superiores al 50% e inferiores al 100% del salario básico unificado, el aporte se calcula sobre el 50% del salario básico unificado<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Ecuador. (2008). Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 3

<sup>28</sup> Ecuador. (2008). Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 33

<sup>29</sup> Ecuador. (2008). Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 34

<sup>30</sup> Ecuador. (2008). Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 331

<sup>31</sup> Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Ecuador. Del Régimen de Pensiones del trabajo no remunerado del hogar, Capítulo [I].

<sup>32</sup> Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Ecuador. Del Régimen de Pensiones del trabajo no remunerado del hogar, Capítulo [I]. Base de aportación, literal a.

<sup>33</sup> Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Ecuador. Del Régimen de Pensiones del trabajo no remunerado del hogar, Capítulo [I]. Base de aportación, literal b.



c. Cuando los ingresos de la unidad económica familiar son iguales o superiores al 100% e inferiores al 150% del salario básico unificado, el aporte se calcula sobre el 75% del salario básico unificado<sup>34</sup>.

d. Cuando los ingresos de la unidad económica familiar son iguales o superiores al 150% del salario básico unificado, el aporte se calcula sobre el 100% o más del salario básico unificado<sup>35</sup>.

Como ha quedado patente, en América Latina persiste la arraigada concepción de que el cuidado del hogar es una responsabilidad exclusiva de las mujeres. Sin embargo, esta visión tradicional pasa por alto la realidad de que el trabajo doméstico y de cuidado es desempeñado por personas de diversos géneros. Esta percepción limitada refleja una falta de inclusividad que contradice los principios de equidad y diversidad promovidos tanto por las perspectivas de género contemporáneas como por las propias leyes.

A manera de síntesis, podemos evidenciar las medidas adoptadas por cada país como se muestra a continuación:

País	Medidas Adoptadas
España	Con el Real Decreto Ley 2/2023, una de las principales medidas es la introducción de un complemento para mujeres que reciben una pensión contributiva de jubilación, incapacidad permanente o viudedad y tienen uno o más hijos. Este complemento se otorga si no se solicita para el otro progenitor, y si ambos progenitores son mujeres, se otorgará a la que tenga pensiones públicas de menor cuantía. Para los hombres, también existen requisitos específicos, como tener reconocida una pensión de viudedad por el fallecimiento del otro progenitor o haber interrumpido su carrera profesional debido al nacimiento o adopción de los hijos.
Alemania	Se adopta un sistema de política compensatoria en el régimen de pensiones, manejando el PAYG (Pay As You Go). El modelo alemán integra elementos que pretenden la protección pensional a quienes han tenido hijos y se han dedicado a su cuidado.
Suecia	Se trata de un modelo de contribución definida, en el que las condiciones tanto para hombres como mujeres son las mismas. El sistema de seguridad social del país maneja una serie de créditos con el que buscan compensar económicamente situaciones como la maternidad y cuidado de los hijos. Esta compensación es económica y pretende mitigar los efectos de la cesación en materia laboral al dedicarse a estas labores.
Argentina	El Decreto 475/2021 de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado en Argentina posibilita que las madres argentinas computen un período de tiempo con fines previsionales por las tareas de cuidado de sus hijos e hijas, facilitando así su acceso a la jubilación.
Perú	El proyecto de Ley 2510 de 2017 buscaba reconocer el trabajo de las amas de casa mediante la provisión de una contraprestación pecuniaria mensual a aquellas que no perciben ingresos o pensiones.
Ecuador	La Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, aprobada en Ecuador en 2023, representa un hito histórico al reconocer el trabajo no

<sup>34</sup> Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Ecuador. Del Régimen de Pensiones del trabajo no remunerado del hogar, Capítulo [I]. Base de aportación, literal c.

<sup>35</sup> Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Ecuador. Del Régimen de Pensiones del trabajo no remunerado del hogar, Capítulo [I]. Base de aportación, literal d.



	remunerado del hogar como un derecho. Esta Ley garantiza el acceso a la seguridad social para las amas de casa, permitiéndoles acceder a una pensión por vejez, incapacidad y muerte.
--	---

### Propuesta articulado

#### **Artículo 1 - Beneficios pensionales de cuidado en el Régimen de Prima Meda con Prestación Definida: *Adiciónese dos párrafos al artículo 33 del Capítulo II del Título II de la Ley 100 de 1993, los cuales quedarán así:***

**Parágrafo 6. Beneficiarios del beneficio pensional de cuidado.** Aquellas personas que hayan ejercido el rol de cuidado en sus hogares durante al menos 600 semanas continuas o discontinuas, sin contribuir al sistema de pensiones, tendrán derecho a la mitad de la mesada pensional de su pareja siempre y cuando hayan formado una familia durante el tiempo en que se dedicaron al rol de cuidado, y continúen siendo una familia en el momento en que se causa la pensión.

Este beneficio es incompatible con otras pensiones de la persona que ejerció el rol de cuidado y se mantiene incluso en caso de separación o divorcio.

Cuando no hay lugar a la causación de la pensión familiar, las semanas que la persona que ha ejercido el rol de cuidado haya cotizado a lo largo de su vida laboral se sumarán a las semanas de la pareja causante del derecho, a efectos de la liquidación del monto de la pensión de vejez.

En caso de fallecimiento, el monto correspondiente al fallecido seguirá las reglas previstas para la pensión de sobrevivientes.

#### **Parágrafo 7: Distribución de semanas ante divorcio o separación de hecho.**

En situaciones de divorcio o separación de hecho antes de la causación del derecho pensional, las semanas cotizadas por ambos miembros durante su unión se considerarán como un conjunto. Estas semanas se distribuirán en partes iguales o se sumarán a la persona más cercana a cumplir con los requisitos para su derecho pensional, sin perjuicio de la cantidad de semanas cotizadas por cada individuo. Se priorizará la opción que resulte más favorable para la parte que esté más lejana a cumplir con los requisitos para su derecho pensional.

Cuando la suma de semanas cotizadas para la pensión sea la opción más favorable, la mesada pensional se dividirá, correspondiendo a quien tenía menos semanas un beneficio pensional proporcional al tiempo convivido sin que este supere el 50% de la mesada pensional. En caso de fallecimiento, el monto de la mesada pensional que venía percibiendo el fallecido, seguirá las reglas previstas para la pensión de sobrevivientes.

#### **Artículo 2 - Beneficios pensionales de cuidado en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad: *Adiciónese dos párrafos al artículo 64 del Capítulo II del Título III de la Ley 100 de 1993, los cuales quedarán así:***

**Parágrafo 1. Beneficiarios del beneficio pensional de cuidado.** Aquellas personas que hayan ejercido el rol de cuidado en sus hogares durante al menos 600





semanas continuas o discontinuas, sin contribuir al sistema de pensiones, tendrán derecho a la mitad de la mesada pensional de su pareja siempre y cuando hayan formado una familia durante el tiempo en que se dedicaron al rol de cuidado, y continúen siendo una familia en el momento en que se causa la pensión.

Este beneficio es incompatible con otras pensiones de la persona que ejerció el rol de cuidado y se mantiene incluso en caso de separación o divorcio.

El capital acumulado en su cuenta de ahorro individual o las semanas cotizadas en el Régimen de Prima Media por la persona que ha ejercido el rol de cuidado a lo largo de su vida laboral se sumarán al capital de la pareja causante del derecho, a efectos de la liquidación del monto de la mesada pensional.

En caso de fallecimiento, el monto correspondiente al fallecido seguirá las reglas previstas para la pensión de sobrevivientes.

### **Parágrafo 2: Distribución de capital y semanas cotizadas ante divorcio o separación de hecho.**

En casos de divorcio o separación de hecho antes de la causación del derecho pensional, el capital o las semanas acumuladas por ambos miembros durante su unión se tratarán como un conjunto. Este capital o semanas se distribuirán en partes iguales o se sumarán a la persona más próxima a cumplir con los requisitos para su derecho pensional, sin perjuicio de la cantidad de capital o semanas acumuladas por cada individuo. Se priorizará la opción que resulte más favorable para la parte que esté más lejana a cumplir con los requisitos para su derecho pensional.

Cuando la suma de semanas o capital para la causación de la pensión sea la opción más favorable, el monto de la mesada pensional se dividirá, correspondiendo a quien tenía menos semanas o capital un beneficio pensional proporcional al tiempo convivido sin que este supere el 50% de la mesada pensional. En caso de fallecimiento, el monto correspondiente al fallecido seguirá las reglas previstas para la pensión de sobrevivientes.

### **Artículo 3 - Beneficios pensionales de cuidado en la Garantía de Pensión Mínima: Adiciónese un parágrafo al artículo 65 del Capítulo II del Título III de la Ley 100 de 1993, los cuales quedarán así:**

**Parágrafo 1. Beneficiarios del beneficio pensional de cuidado.** Aquellas personas que hayan ejercido el rol de cuidado en sus hogares durante al menos 600 semanas continuas o discontinuas, sin trabajar y sin contribuir al sistema de pensiones, tendrán derecho a la mitad de la mesada pensional de garantía de pensión mínima de su pareja siempre y cuando hayan formado una familia durante el tiempo en que se dedicaron al rol de cuidado, y continúen siendo una familia en el momento en que se causa el derecho a la pensión.

Este beneficio es incompatible con otras pensiones de la persona que ejerció el rol de cuidado y se mantiene incluso en caso de separación o divorcio.

Cuando no hay lugar a la causación de la pensión familiar, las semanas que la persona que ha ejercido el rol de cuidado haya cotizado a lo largo de su vida laboral





se sumarán a las semanas de la pareja causante del derecho, a efectos de la liquidación del monto de la pensión de vejez.

En caso de fallecimiento, el monto correspondiente al fallecido seguirá las reglas previstas para la pensión de sobrevivientes.