



Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa de los congresistas **LENIN FERNANDO BAZÁN VILLANUEVA Y ROCÍO SILVA SANTISTEBAN MANRIQUE**, en ejercicio del derecho que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

**El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN DE GUARDERÍAS EN CENTROS DE TRABAJO Y CENTROS DE ESTUDIO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reconocer y regular el derecho de niños y niñas al cuidado mediante la implementación y gestión de guarderías en los centros de trabajo y centros de estudio.

Artículo 2. Entidades responsables

La presente ley es de aplicación para todas las empresas e instituciones, sean del sector público o privado, donde laboren o estudien, en un mismo centro de trabajo o estudio, diez (10) o más trabajadores o estudiantes con responsabilidades de cuidado sobre de niños menores de seis (06) años.

Artículo 3. Implementación y gestión de guarderías

Las entidades señaladas en el artículo 2 deberán implementar y gestionar guarderías en el centro de trabajo o estudio, cumpliendo las condiciones de seguridad, salud y educación, establecidas en las normas sobre cada materia.



Las guarderías estarán a cargo de personal con formación profesional o técnica en cuidado de niños, y deberán funcionar en los mismos horarios que los turnos de trabajo y estudio de cada entidad.

Artículo 4. Fiscalización

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y las Direcciones y Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, fiscalizan el cumplimiento de la implementación y gestión de las guarderías.

Artículo 5. Infracciones

El incumplimiento de lo establecido en el artículo 3 constituye infracción grave en materia de relaciones laborales, de conformidad con la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Presupuesto y plazo para la implementación de las guarderías

Las entidades del sector público deberán implementar las guarderías con cargo a su presupuesto institucional, sin que ello implique gastos adicionales al Tesoro Público.

Las empresas privadas deberán implementar las guarderías en un plazo máximo de seis (06) meses desde la entrada en vigencia de la Ley.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo de treinta (30) días desde su entrada en vigencia.

TERCERA. Modificación del Reglamento de la Ley de Inspección en el Trabajo

El Poder Ejecutivo modifica el Reglamento de la Ley de Inspección en el Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, incorporando las infracciones reguladas en el artículo 5, en un plazo de sesenta (60) días naturales contados a partir de su entrada en vigencia.



Firmado digitalmente por:
ESTHER CHUQUILIN MIRTHA
ESTHER FIR 26705605 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/08/2020 19:08:08-0500



Firmado digitalmente por:
Luis FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/08/2020 11:45:12-0500



Firmado digitalmente por:
CHECCO CHAUCA Lenin
Abraham FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/08/2020 17:42:54-0500



Firmado digitalmente por:
MONTOYA GUIVIN ABSALON
FIR 08446228 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/08/2020 12:48:30-0500



Firmado digitalmente por:
SILVA SANTISTEBAN
MANRIQUE Rocío Yolanda Angelica
FIR 07822730 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/08/2020 23:42:40-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN VILLANUEVA Lenin
Fernando FIR 41418208 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/08/2020 22:07:11-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE APAZA Yvan FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/08/2020 08:58:01-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

El derecho al cuidado de niños menores

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado Peruano el 4 de noviembre de 1990, establece en su artículo 3 el compromiso de los Estados Partes de asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, adoptar todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas para tal fin.

El mismo artículo del citado Convenio establece el deber de los Estados partes de asegurar que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.¹

En ese sentido, los cuidados en la infancia son relevantes porque responden a garantizar la protección y el buen desarrollo de los mismos. Se entiende por cuidados a las actividades que comprenden la atención física y social de las personas dependientes (niñas/os, adultos mayores y personas discapacitadas), y también de las que no lo son en distintas etapas de la vida que demandan tiempo e involucran aspectos materiales y afectivos entre quien cuida y quien recibe cuidados.

Cuidados y desigualdad

Los cuidados² está vinculado con actividades y relaciones no remuneradas basadas en la satisfacción de las necesidad físicas y afectivas de personas dependientes. En ese sentido es un problema público puesto que son relevantes para el bienestar de la ciudadanía. La desigualdad se produce en quienes ejercen los cuidados y tradicionalmente han sido las mujeres basadas en los estereotipos de género. Por ello, los cuidados debieran ir acompañada de una corresponsabilidad entre Estado y sociedad.

¹ <https://plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/la-convencion-de-los-derechos-de-la-infancia/convencion-sobre-los-derechos-del-nino-texto-oficial/>

² Razavi, S. Y Staab, S. (2019) Mucho trabajo y poco salario. Perspectiva internacional de los trabajadores del cuidado. En En Pérez, L (Ed) *La economía del cuidado, mujeres y desarrollo: perspectivas desde el mundo y América Latina*. (pp. 123- 145). Lima, Perú: Fondo Editorial Universidad del Pacífico.



Battahyány³ (2019) considera que existe un desequilibrio en cuatro ámbitos de acceso al bienestar tales como: las familias, el Estado, el mercado y la sociedad civil donde el trabajo de cuidado que las mujeres realizan no está remunerado. En los últimos años, han surgido nuevas conceptualizaciones que orientan las políticas sobre el cuidado infantil. Distintos enfoques se han venido aplicando en políticas públicas en esta materia, existiendo con frecuencia controversia sobre quiénes tienen prioridad de derechos en el cuidado infantil.

Por ejemplo, Guzmán León J.(2014) distingue varios enfoques sobre el cuidado infantil: 1) el cuidado como una actividad que contribuye a la inserción laboral de las mujeres, 2) el cuidado como una práctica que emplea a las mujeres y 3) el cuidado como un derecho de la niñez para alcanzar un desarrollo integral y cognitivo.⁴

Para el planteamiento de la presente iniciativa legislativa, consideramos que la implementación de las guarderías en los centros de trabajo contribuye a garantizar el cumplimiento de los derechos del niño, pero también de la madre (que, como hemos señalado, es quien mayoritariamente asume dicha responsabilidad) a vivir esa etapa de la vida en una convivencia sin tensiones ni angustias sobre el cuidado de los menores hijos. El logro de este derecho exige la identificación de las barreras que no permiten esta convivencia y, por tanto, generan problemas tanto en niños como en madres.

La situación de las mujeres en el mercado laboral peruano

Perú es el cuarto país en América Latina con la mayor brecha de género en el mercado laboral, según el estudio *Perspectiva Global de la Mujer 2020* sobre igualdad de género, realizado por la EAE Business School de España. Según dicho informe, en el Perú los hombres cobran un 21.2 % más que las mujeres. Luego se ubica México con un 20.2 % y Brasil con un 20.1%.⁵

En el mismo estudio, las mujeres peruanas han identificado la desigualdad salarial y la limitada representación femenina en espacio de decisión política como uno de los problemas que debe ser resuelto, sin embargo, consideran que la violencia contra la mujer ocupa el primer lugar, evidenciando la

³ Battahyány (2019) Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales. En Pérez, L (Ed) *La economía del cuidado, mujeres y desarrollo: perspectivas desde el mundo y América Latina*. (pp.147 – 2033). Lima, Perú: Fondo Editorial Universidad del Pacífico.

⁴ Guzmán León, J. (2014). *Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil en Costa Rica: El proceso de construcción 2010-2014*. Santiago de Chile: CEPAL .

⁵ <https://gestion.pe/economia/management-emprego/brecha-de-genero-en-el-peru-los-hombres-cobran-un-212-mas-que-las-mujeres-nndc-noticia/>

necesidad de adoptar medidas concretas para lograr que mujeres y hombres accedan, en iguales condiciones, al mercado laboral.

A continuación, expondremos algunos de los indicadores más relevantes sobre desigualdad de género en el ámbito laboral, identificados en diversos foros y estudios sobre la materia.

Las mujeres entre 15 a 64 años son las que más trabajan a tiempo parcial tienen que compartir su actividad de generación de ingresos con sus otros roles. Las actividades consideradas como trabajo son aquellas realizadas en el ámbito laboral formal, hecho que enmascara la verdadera carga de trabajo diaria. Las mujeres trabajan algunas veces menos horas que los hombres en el ámbito formal, sin embargo, gastan más horas en otras tareas sin tener horas de ocio. Es importante entonces considerar las labores del hogar también como horas de trabajo, aunque no sean pagadas.

Una realidad poco visible para las mujeres es el acoso en el trabajo, o en el centro de estudios. Se da desde el ámbito estudiantil secundario y educación superior preuniversitaria y universitaria o técnica. Es un factor determinante en las relaciones estudiantiles, laborales, en perjuicio de las mujeres, cuyas capacidades quedan relativizadas.

En el ámbito laboral la brecha entre el trabajo de hombres y mujeres se agudiza en el momento en el que la mujer se introduce en la etapa de maternidad porque son ellas quienes le dedican más horas al trabajo doméstico a diferencia de sus pares, los varones. Lo cual conlleva a la disyuntiva de combinar el trabajo remunerado y el trabajo vinculado a los cuidados, el cual no es remunerado. Las mujeres ante esta disyuntiva muchas se ven en la obligación de abandonar su puesto laboral porque no cuentan con un soporte asistencial que les permita dar continuidad al trabajo remunerado y disminuir la tasa de desempleo o sub empleo femenino.

Más mujeres dejan de trabajar tras el nacimiento de los hijos e hijas en Perú, 13 de cada 100 adolescentes mujeres ya es madre o está embarazada. Este indicador resulta más alarmante cuando nos focalizamos en la Amazonía, donde podemos encontrar hasta 40 de cada 100 adolescentes que ya son madres o están embarazadas”.⁶

Con respecto a los índices de pobreza, del total de la población pobre del Perú, el 51.4% es mujer y el 48.6% hombre, informó el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Asimismo, agregó que, en el 2018, el 30.3% de los hogares pobres del país fueron conducidos por mujeres y el 69.7% por hombres. Por edad, el 43.2% de los pobres son niñas, niños o

⁶ <https://blog.oxfamintermon.org/ejemplos-de-desigualdad-de-genero-en-el-trabajo/>

adolescentes (menores de 18 años de edad), el 13.9% tiene de 18 a 29 años, el 23.5% de 30 a 49 años, el 7.6% tienen entre 50 a 59 años y el 11.9% son adultos mayores (60 y más años de edad).

Examinando la relación entre empleo, género e ingresos se sabe bien que en el mercado de trabajo las mujeres reciben remuneraciones menores, lo que lleva a percibir su rol como complementario en el ingreso familiar.

Buena parte de esta diferencia de salarios es atribuida a una discriminación preexistente. De hecho, como sostienen Bardhan y Udry, en los mercados de trabajo de países en desarrollo: (i) los salarios tienden a incrementarse con mayor educación, y (ii) las mujeres trabajadoras enfrentan restricciones adicionales a las de los varones, pues además de asumir la responsabilidad del trabajo doméstico y de la crianza, enfrentan barreras legales y culturales para entrar al mercado de trabajo.

Además, los enfoques de género postulan que existen efectos diferenciados de la apertura comercial sobre el empleo en general, y sobre el empleo femenino en particular (Villota 2006). Existe gran diferencia entre las mujeres de los países en desarrollo y las de países desarrollados, en cuanto al acceso al empleo en igualdad de condiciones, protección a la maternidad, entre otros, e incluso exigencias de libertades, reducción de la pobreza y oportunidades para el desarrollo económico, etc.

Un caso de especial interés para el análisis de esta problemática es el que se presenta en el sector de la agroexportación, donde las condiciones laborales e institucionales en las cuales ha operado la mano de obra de la agroindustria peruana se traducen en menores remuneraciones, como consecuencia del marco legal que permite la contratación temporal de manera indefinida, afectando aún más las remuneraciones de las mujeres.

El alto subempleo femenino por ingresos y por horas es la forma típica de inserción laboral femenina. Sin embargo, pese a su mayor nivel educativo aún hay grandes brechas de ingresos contra las mujeres: la remuneración de los hombres es 30% mayor, siendo esta discrepancia (45%) mayor entre los de menores ingresos, que trabajan en actividades informales. Al interior del país estas discrepancias son incluso mayores: el ingreso femenino es menos del 50% del ingreso masculino en Ica, y alrededor del 60% en La Libertad y Lima.

Además, se evidencian malas prácticas de algunas empresas de agroexportación contra las mujeres, relacionadas principalmente con la no contratación de embarazadas o de las que no usan anticonceptivos, así como la temporalidad de los contratos de madres, lo que facilita su despido en periodos de descanso temporal.



El cuidado infantil como parte de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

Una de las premisas de la RSE es ofrecer calidad de vida a los trabajadores al interior de la empresa, lo que está relacionado con las condiciones de trabajo, las posibilidades de capacitación y desarrollo profesional, así como también la búsqueda del balance entre el trabajo y la familia. Esto último no es exclusivo de las mujeres, pero son ellas quienes ocupan la mayor parte de su tiempo en la crianza y cuidado de los hijos. Algunas empresas han tomado este asunto seriamente y tienen políticas de licencias por maternidad, guarderías, salas de lactancia, horarios flexibles, trabajo en casa, entre otras, como parte de su estrategia de responsabilidad social, especialmente para madres trabajadoras.

En nuestro país el reconocimiento de este derecho por parte de los empleadores está aún muy poco desarrollado, y son muy pocas las experiencias que se conocen donde se aplica. Por ejemplo, Pontificia Universidad Católica cuenta con el servicio de guardería y estimulación para los hijos de los decentes, siempre y cuando se encuentren entre las edades de 0 hasta los 2 años y medio de edad, el cual funciona durante el horario de la jornada laboral.

Empresas y derechos humanos

A nivel internacional, en el marco de las Naciones Unidas, se viene trabajando en torno a los principios y directrices que deben seguir las empresas en materia de respeto a los derechos humanos, de modo que el afán de lucro de un negocio no colisione con la vida y dignidad de los demás seres humanos. Esta iniciativa es impulsada por los gobiernos, empresas y sociedad civil y está tomando impulso en muchos países, donde los más entusiastas vienen elaborando planes de implementación, aunque estos no son de ejecución obligatoria, sino que depende en gran medida de la voluntad de los gobiernos de llevar a cabo acciones concretas. Países como Chile, Colombia y México vienen ejecutando sus planes de acción, mientras que Perú se encuentra aún en proceso de elaboración del plan⁷.

En este caso no está incorporada explícitamente en los principios la importancia del cuidado y guarderías en los centros de trabajo, sin embargo, algunos países vienen incorporando en sus planes la necesidad de atender esta necesidad. Por ejemplo, se puede rescatar en uno de los planes la mención de que el respeto a los derechos de las mujeres pasa por brindar o facilitar el acceso a servicios tales como guardería, jornada intensiva,

⁷ <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/46007-plan-nacional-de-accion-sobre-empresas-y-derechos-humanos-sera-un-eje-central-del-trabajo-del-minjusdh-en-el-segundo-semester-del-ano>

horarios flexibles o teletrabajo, con lo cual también se estaría considerando el respeto de los derechos de los niños y niñas⁸.

Posición de los gremios empresariales

No existe una posición oficial de entidades como la CONFIEP que demuestre la disposición de promover este tipo de medidas entre sus afiliados, sin embargo la publicación de un artículo en su portal web deja entrever al menos que existe el interés por establecer guarderías que faciliten la labor de los padres y a la vez ayuden al desarrollo de los infantes⁹.

De igual modo, el diario Gestión, claro medio de comunicación defensor de los intereses del empresariado, reseña un reporte elaborado por el BID donde se destaca la importancia para la imagen y productividad de las empresas de adoptar medidas para ayudar en el cuidado de los niños pequeños, tales como guarderías, lactarios, licencias y horarios flexibles para madres y padres, etc.¹⁰

Antecedentes Legislativos

La presente iniciativa legislativa recoge elementos del Proyecto de Ley N° 775/2016-CR presentado por la excongresista Indira Huilca Flores, y del texto consensuado presentado por las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social y de Mujer y Familia en el Pleno del Congreso con fecha 07 de marzo de 2019, que fue objeto de una cuestión previa aprobada por mayoría para su retorno a estudio en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

II. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional

La norma propone el reconocimiento del derecho de cuidado de niñas y niños menores de seis (06) años, mediante la implementación y gestión de guarderías en los centros de trabajo y centros de estudio que tengan diez (10) trabajadores o estudiantes con responsabilidades de cuidado respecto a los niños menores.

El efecto de la norma propuesta consiste en la obligación por parte de los empleadores de implementar y gestionar guarderías en los centros de trabajo y estudio, cuyo incumplimiento constituiría una infracción en materia

⁸ www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2019/11/Empresas-y-derechos-humanos.pdf

⁹ <https://www.confiep.org.pe/noticias/igualdad-de-oportunidades/guarderias-empresariales-hacia-una-sociedad-mas-humana/>

¹⁰ <https://gestion.pe/economia/management-empleo/ganan-empresas-suman-trabajadores-cuidado-hijos-pequenos-226773-noticia/?ref=gesr>

de relaciones laborales, en el marco de la Ley General de Inspección en el Trabajo.

III. Análisis costo beneficio

La norma propuesta no genera gasto adicional al Estado. En el sector privado, son las empresas en su condición de empleadoras las que deben asumir el costo de la implementación y gestión de las guarderías en los centros de trabajo. En el sector público, la propuesta considera su implementación progresiva con cargo al presupuesto institucional de cada entidad.

Con relación al sector privado, se debe indicar que en tanto la implementación y gestión de las guarderías en los centros de trabajo provendrían de una obligación de fuente legal, todos los gastos de implementación serían deducibles en la determinación del Impuesto a la Renta, de conformidad con el principio de causalidad previsto por el artículo 37° de la Ley del Impuesto a la Renta.

Cabe indicar que, en reiterada jurisprudencia como las resoluciones 12145-10-2014 y 04586-4-2014, el Tribunal Fiscal ha señalado que los gastos que provienen de mandatos legales son deducibles. En esa línea, estos gastos no podrían calificar como liberalidades de las empresas, ya que provienen de un mandato legal, cuyo incumplimiento acarrearía sanciones.

Es importante mencionar que, conforme al principio de causalidad antes mencionado, son deducibles aquellos gastos necesarios para producir renta o mantener la fuente productora de riqueza.

Con respecto a los beneficios, la implementación de las guarderías tendría un efecto beneficioso en la productividad de los trabajadores, quienes podrán tener la seguridad de que sus hijos menores se encuentran bajo cuidado especializado. Adicionalmente se debe considerar el beneficio en las condiciones de vida de los menores de seis años y de los padres que acceden al derecho del cuidado.

Las entidades y empresas públicas incorporarán en sus presupuestos institucionales del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, los recursos necesarios para implementar las guarderías en sus diferentes locales en conformidad con la fórmula legal establecida.

Ello implica que la aplicación de la presente propuesta legislativa no generará gastos adicionales al tesoro público, pues es claro que son las entidades públicas las que financiarán la implementación de guarderías con cargo a sus respectivos presupuestos institucionales.

IV. Relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado expresadas en el acuerdo nacional

La iniciativa legislativa guarda relación con la decimosexta política de Estado: “Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud”; específicamente en lo concerniente al fortalecimiento de sistemas de cuidado infantil diurno desde una perspectiva multisectorial.

Lpderecho.pe