



PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS ACTORES COMUNALES DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MAS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 PARA GARANTIZAR EL PAGO DE LA REMUNERACIÓN MÍNIMA VITAL

Los Congresistas de la República quienes suscriben, miembros de la Bancada Parlamentaria **PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA A LOS ACTORES COMUNALES DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MAS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 PARA GARANTIZAR EL PAGO DE LA REMUNERACIÓN MÍNIMA VITAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar a los actores comunales de los servicios de cuidado diurno y servicio de acompañamiento a familias del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, así como asegurarles una remuneración no menor a la Remuneración Mínima Vital (RMV) vigente.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley busca reconocer y proteger la labor de los actores comunales del Programa Nacional Cuna Más, asegurándoles condiciones laborales dignas, estabilidad y una remuneración acorde con la Remuneración Mínima Vital (RMV), en reconocimiento a su contribución al desarrollo infantil temprano.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La Ley es aplicable a las personas naturales que, a la fecha de entrada en vigencia, prestan servicios como actores comunales en los servicios de cuidado diurno o acompañamiento a familias, independientemente de su modalidad contractual con el Estado.

Artículo 4. Incorporación al régimen laboral

Los actores comunales quedan incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con derecho a todos los beneficios laborales que correspondan, incluyendo el pago de una remuneración no menor a la Remuneración Mínima Vital (RMV), establecido por ley.

Artículo 5. Remuneración mínima

A partir de la primera planilla posterior a la vigencia de la presente Ley, los actores comunales percibirán una remuneración mensual no menor a la Remuneración Mínima Vital (RMV). El monto se actualizará automáticamente con cada reajuste de la

Remuneración Mínima Vital (RMV).

Artículo 6. Implementación progresiva

La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, dispuesta por la presente ley se realizará de manera progresiva durante el plazo máximo de tres (3) años, a partir del 1 de enero de 2026.

Artículo 7. Financiamiento

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) dispondrá los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, sin afectar el presupuesto destinado a otros servicios del Programa Nacional Cuna Más (PNCM).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de 60 días calendario desde su publicación.

SEGUNDA. Vigencia

La presente ley entrará en vigencia a los 30 días calendario posteriores a su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Se derogan o modifican, según corresponda, las disposiciones que se opongan a la presente ley.



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/08/2025 18:04:12-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/08/2025 18:04:28-0500

Lima, agosto de 2025.



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/08/2025 20:25:07-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/08/2025 09:04:44-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/08/2025 09:10:12-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/08/2025 10:56:11-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/08/2025 11:16:38-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/08/2025 16:26:04-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I. 1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El Programa Nacional Cuna Más (PNCM), adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), es una política pública esencial para el desarrollo infantil temprano en el Perú, atendiendo a 65,855 niños menores de 36 meses de edad mediante el servicio de cuidado diurno (SCD) y a 275,939 familias con niños menores de 36 meses de edad o gestantes a través del servicio de acompañamiento a familias (SAF), todos en situación de pobreza y pobreza extrema a través de 44,213 actores comunales.¹ Sin embargo, las condiciones laborales de los actores comunales de los servicios de cuidado diurno y servicio de acompañamiento a familias presentan graves deficiencias que afectan la sostenibilidad y calidad del programa.²

1. Precariedad laboral y falta de reconocimiento económico

El modelo de cogestión comunitaria del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) descansa en la participación voluntaria de la comunidad, madres cuidadoras, facilitadoras, socias de cocina, apoyos administrativos y otros actores, como componente operativo clave para la prestación tanto del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) como del Servicio de Cuidado Diurno (SCD). La normativa del propio Programa conceptualiza explícitamente esta participación como voluntariado dentro del esquema de cogestión, sustentado en directivas aprobadas por Resoluciones de Dirección Ejecutiva (RDE) del MIDIS.

A pesar de que el Programa Nacional Cuna Más promueve la participación comunitaria como un eje central de su implementación, persisten serias brechas en el reconocimiento económico y laboral de sus actores comunales, especialmente de las madres cuidadoras del Servicio de Cuidado Diurno (SCD) y de las facilitadoras del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF). Si bien ambas figuras son formalmente consideradas voluntarias, sus jornadas laborales exceden ampliamente los parámetros establecidos por la Ley del Voluntariado, la cual prohíbe expresamente que el trabajo voluntario sustituya al trabajo remunerado y establece que este debe realizarse de forma libre, sin fines de lucro ni obligaciones contractuales. Según datos oficiales, las madres cuidadoras destinan un volumen horario que supera en más de nueve veces el promedio nacional de horas dedicadas al voluntariado por mujeres (4 horas con 4 minutos, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2010), lo cual evidencia que su participación, lejos de ser esporádica o voluntaria, constituye un compromiso sistemático y sostenido que se asemeja a un vínculo laboral de facto. Esta situación

1 INFORME – TRANSFERENCIA DE GESTIÓN DE UN PLIEGO – ANEXO N°3; MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL; FEBRERO 2025; https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7742687/6545944-anexo-3-transferencia-de-gestion-de-un-pliego.pdf?v=1748038194&utm_source=chatgpt.com

2 MEMORIA ANUAL INSTITUCIONAL 2022; https://www.cunamas.gob.pe/repositorio/Transparencia/Planeamiento_y_Organizacion/Informacion_Adicional/PDF-MEMORIA-CUNAMAS-2022.pdf?utm_source=chatgpt.com

no solo contradice el marco legal vigente, sino que también plantea una tensión ética y práctica entre el compromiso social de estas mujeres y su derecho a acceder a empleos formalmente remunerados, lo que pone en cuestión la sostenibilidad del modelo de "voluntariado" promovido por el programa.³

Los incentivos monetarios mensuales asignados a los actores comunales reflejan una situación de precarización estructural, al no alcanzar el monto de la remuneración mínima vital. Para muchas de ellas, esta labor constituye su principal fuente de ingresos, con jornadas que varían entre 2 y 4 horas diarias en el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF), y que pueden extenderse hasta 8 horas en el Servicio de Cuidado Diurno (SCD). Sin embargo, el estipendio que reciben resulta insuficiente para cubrir sus necesidades básicas, lo que compromete la sostenibilidad de su participación en el programa. A continuación, se presenta un cuadro con los montos de los incentivos monetarios otorgados, todos ellos por debajo del salario mínimo vigente.⁴

CUADRO N° 1 .- Incentivo monetario entregado a los actores comunales, por servicio.

Actor/a comunal	Incentivo monetario mensual (S/)	% de la RMV
Madre Cuidadora (SCD)	460-510	41%-45 %
Madre Guía (SCD)	540	48 %
Guía de Familia (SCD)	480	42 %
Socia de Cocina (SCD)	410	36 %
Apoyo Administrativo (SCD)	400	35 %
Repartidor/a (SCD)	400	35 %
Apoyo Limpieza-Vigilancia (SCD)	350	31 %
Facilitador (SAF)	460	41 %
Apoyo Administrativo (SAF)	300	27 %

FUENTE: INFORME FINAL DEL ESTUDIO - EVALUACIÓN DE CONTINUIDAD DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS; AÑO 2022.

La brecha entre los incentivos monetarios que reciben los actores comunales del Programa Nacional Cuna Más y la Remuneración Mínima Vital (RMV) vigente en el país resulta significativa. A enero de 2025, la RMV asciende a S/1,130 mensuales, conforme al Decreto Supremo N.º 006-2024-TR. Sin embargo, los incentivos económicos asignados a los actores comunales del programa oscilan entre el 27% y el 48% de dicho monto, lo cual equivale a aproximadamente entre S/300 y S/540 mensuales. Esta diferencia refleja una brecha crítica de reconocimiento económico, considerando que estos actores cumplen funciones esenciales en la implementación del Servicio de Acompañamiento a Familias y el Servicio de Cuidado Diurno en zonas de alta vulnerabilidad. La regularización y mejora de estos incentivos ha sido identificada como una necesidad urgente en los informes de evaluación del programa, en

3 INFORME FINAL 1 - EVALUACIÓN DE DISEÑO Y EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO DE: CUNA MÁS; MAYO 2016, https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/eval_indep/2016_cuna_mas.pdf?utm_source=chatgpt.com

4 INFORME FINAL DEL ESTUDIO - EVALUACIÓN DE CONTINUIDAD DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS; AÑO 2022; <https://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-continuidadpncm-ife/>

tanto impacta directamente en la sostenibilidad y calidad del servicio prestado.

2. Alta rotación y desprofesionalización

La alta rotación y desprofesionalización de los actores comunales en el Programa Nacional Cuna Más constituye una de las principales debilidades identificadas en los distintos informes de evaluación. En el Informe Final de Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (2016), se señala que este problema afecta tanto al equipo técnico como a los actores comunales que operan bajo el modelo de cogestión. La rotación frecuente se debe a la falta de incentivos adecuados, condiciones laborales poco atractivas y limitadas oportunidades de desarrollo profesional, lo cual impacta negativamente en la continuidad y calidad del servicio ofrecido a la población beneficiaria.⁵

El fenómeno de alta rotación y desprofesionalización entre las madres cuidadoras del programa Cuna Más refleja una problemática estructural en la gestión del cuidado infantil comunitario. Las frecuentes renunciadas y reemplazos se deben en gran parte a las condiciones precarias de contratación, donde no existen vínculos laborales formales ni beneficios sociales. Esta inestabilidad laboral impide la consolidación de experiencia y conocimientos acumulados, debilitando la calidad del cuidado que se brinda a los niños y niñas. Además, al tratarse de puestos considerados "voluntariados" con incentivos económicos simbólicos, no se exige una formación profesional específica ni se garantiza una capacitación continua, lo que refuerza la desprofesionalización del rol. Este escenario no solo afecta la trayectoria laboral de las cuidadoras, sino que también compromete el desarrollo integral de la primera infancia al debilitar la figura del vínculo afectivo y pedagógico constante.⁶

3. Inequidad de género y vulnerabilidad social

La inequidad de género y la vulnerabilidad social de los actores comunales en el marco del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) se manifiestan de forma estructural en la implementación de los servicios de atención infantil. Diversos actores comunales (mayoritariamente mujeres) asumen roles esenciales como facilitadoras, madres cuidadoras o socias de cocina, enfrentando condiciones laborales precarias, alta rotación, escasa remuneración y limitada profesionalización. Esta situación evidencia la persistencia de relaciones desiguales de género y la desprotección social de quienes sostienen el funcionamiento del programa desde los territorios. La Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal del PNCM señala que existe "rotación, deserción y falta de compromiso de los actores comunales", atribuida principalmente a la carencia de incentivos adecuados y a la sobrecarga que implica su rol en contextos de pobreza, sin un respaldo institucional suficiente. Esta situación exige una revisión profunda de las condiciones

5 INFORME FINAL 1 - EVALUACIÓN DE DISEÑO Y EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO DE: CUNA MÁS; MAYO 2016, https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/eval_indep/2016_cuna_mas.pdf?utm_source=chatgpt.com

6 LAS MADRES CUIDADORAS DE CUNA MÁS NO RECIBEN UN SUELDO POR SU LABOR CON LOS NIÑOS; LUCERO ASCARZA: 22 DE AGOSTO DE 2022; <https://saludconlupa.com/genero/cuidadoras-que-solo-reciben-propinas-asi-es-el-trabajo-de-miles-de-madres-de-cuna-mas/>

en que se involucra a las comunidades, promoviendo una participación digna, equitativa y con reconocimiento efectivo del trabajo comunitario, especialmente de las mujeres.

4. Impacto en la calidad del servicio

La precarización laboral limita la profesionalización del personal. Aunque el PNCM brinda capacitaciones continuas, la falta de incentivos económicos y contractuales desincentiva la especialización. Testimonios recogidos evidencian que muchas facilitadoras y cuidadoras deben complementar sus ingresos con otros trabajos informales, reduciendo su disponibilidad y compromiso con el programa.

I.2 NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN LEGISLATIVA

La incorporación de los actores comunales al régimen laboral del Decreto Legislativo

728 permitiría abordar de manera estructural las problemáticas persistentes en el Programa Nacional Cuna Más (PNCM), al:

1. **Garantizar una remuneración justa y equitativa**, alineada al salario mínimo vital, reconociendo el valor estratégico de su labor en el desarrollo integral de la primera infancia, particularmente en contextos rurales y excluidos.
2. **Reducir la alta rotación de personal**, al ofrecer contratos formales con acceso a beneficios laborales como seguridad social, vacaciones y pensiones, lo que contribuiría a la permanencia y experiencia acumulada en el servicio.
3. **Fortalecer la calidad y sostenibilidad del Programa Nacional Cuna Más (PNCM)**, mediante la profesionalización y estabilidad de su fuerza laboral, elemento clave para mejorar la atención, el acompañamiento familiar y los resultados del desarrollo infantil temprano.
4. **Cumplir con los principios constitucionales de trabajo digno, igualdad y no discriminación**, en especial hacia las mujeres que actualmente asumen estos roles en condiciones precarias, perpetuando brechas de género en el ámbito laboral.

Esta reforma no solo es técnicamente necesaria, sino también financieramente viable, dado que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ya asigna recursos públicos para el pago de estipendios. Estos fondos pueden ser reorientados hacia esquemas de contratación formal, optimizando el uso de la inversión pública y generando un mayor retorno social mediante una política de cuidado y desarrollo infantil más robusta y equitativa. De ser necesario, se podrá solicitar progresivamente financiamiento adicional al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de asegurar una implementación escalonada y sostenible, priorizando territorios con mayores brechas en el acceso a servicios de atención infantil de calidad.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley generará los siguientes efectos sobre el ordenamiento jurídico nacional:

1. **Modificación del estatus laboral:** Derogará tácitamente las disposiciones que consideran a los actores comunales como personal voluntario, incorporándolas expresamente al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Esto implica su reconocimiento como trabajadoras con todos los derechos laborales establecidos en la Constitución y la legislación laboral vigente.
2. **Impacto presupuestario:** Requerirá la adecuación del presupuesto institucional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y del **Programa Nacional Cuna Más (PNCM)**, para cubrir las nuevas obligaciones laborales, debiendo reestructurarse las partidas destinadas a compensaciones económicas del personal comunitario.
3. **Efectos en políticas públicas:**
 - Fortalecerá el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
 - Alineará el **Programa Nacional Cuna Más (PNCM)**, con los estándares de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
 - Creará precedente para otros programas sociales con personal comunitario

La implementación progresiva permitirá al MIDIS realizar las adecuaciones necesarias sin afectar la continuidad de los servicios del **Programa Nacional Cuna Más (PNCM)**, garantizando simultáneamente los derechos laborales de las trabajadoras y la calidad del servicio público

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Desde una perspectiva costo-beneficio, la incorporación de los actores comunales al régimen del Decreto Legislativo 278 contribuirá significativamente a la reducción de la alta rotación de personal, asegurando la continuidad y estabilidad en la prestación de servicios estratégicos en el ámbito del PNCM. Esta medida permitirá disminuir los costos operativos asociados a la constante capacitación de nuevos trabajadores y a los procesos de selección y contratación, consolidando un equipo con experiencia acumulada y conocimiento del territorio, lo cual resulta clave para la eficiencia del programa.

Asimismo, el cambio de régimen laboral promoverá condiciones de trabajo más justas y estables, lo que fortalecerá el compromiso y la profesionalización de los actores comunales. La mejora en el clima laboral y la equidad en el acceso a derechos laborales redundarán en un servicio educativo de mayor calidad, con impactos positivos en las comunidades atendidas y en los procesos de desarrollo local.

Los beneficios sociales, institucionales y operativos derivados de esta medida superan ampliamente los costos administrativos de su implementación:

CUADRO N° 2.- Costo beneficio de la implementación de la ley

Aspecto	Costo	Beneficio
Presupuesto PNCM	Ajuste interno de partidas (sin recursos adicionales al Tesoro Público).	44,213 trabajadores acceden a derechos laborales plenos.
Gestión institucional	Proceso administrativo de transición (3 años).	Mejora del clima laboral y reducción de conflictos.
Impacto social	Ninguno.	Equidad laboral y fortalecimiento del servicio educativo.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se alinea a las siguientes políticas del Acuerdo Nacional, pacto político y social más trascendental del Perú, cuyos compromisos son fundamentales para el desarrollo del país en diversas áreas:

SEGUNDO OBJETIVO: EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

- **Política de Estado 11.** Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- **Política de Estado 14.** Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa que incorpora a los actores comunales de los servicios de cuidado diurno y servicio de acompañamiento a familias del Programa Nacional Cuna Más (PNCM), al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, está alineada con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, promulgada con Resolución Legislativa del Congreso N°006- 2024-2025-CR, específicamente con el siguiente objetivo:

Objetivo II. Equidad y Justicia Social:

- **Política de Estado 11.** Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación, **Tema:32.** Búsqueda de la Igualdad y Reconocimiento en las Relaciones Laborales.
- **Política de Estado 14.** Acceso al Empleo Digno y Productivo, **Tema 59.** Actualización de Escalas Remunerativas en el Sector Público y Cambio de Contratos de CAS a Decreto Legislativo 728.