



PERÚ

Ministerio  
de Desarrollo  
e Inclusión Social

SECRETARIA GENERAL



Firmado digitalmente por MIRANDA  
ABURTO Never Patrik FAU  
20545565359 soft  
Cargo: Secretario (A) General  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 14.05.2026 16:09:54 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

San Isidro, 14 de Mayo del 2026

## OFICIO N° D000763-2026-MIDIS-SG

Señora

**MARÍA DE LOS MILAGROS JAUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO**

Presidente

Comisión de Mujer y Familia

Congreso de la República

Jr. Huallaga 364, LIMA-LIMA-LIMA

Presente. -

Asunto : Respuesta a pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14410/2025-CR, "Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial"..

Referencia : a) Oficio N° 0770-2025-2026-CMF/CR  
b) Informe N° D000314-2026-MIDIS-OGAJ  
c) Informe de Trabajo N° D000030-2026-MIDIS-OGAJ-GPM

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted, para saludarla cordialmente y, por especial encargo de la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Lily Norka Vásquez Dávila, dar respuesta al documento a) de la referencia, mediante el cual solicita opinión técnica y legal del Proyecto de Ley N° 14410/2025-CR, "Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial".

Al respecto, adjunto al presente se remite el documento b) de la referencia, de la Oficina de Asesoría Jurídica, el cual adjunta el documento c) de la referencia, a través de los cuales, se consolida la información proporcionada por órganos y órganos de línea del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante los cuales, se brinda respuesta al pedido de información solicitado.

Hago propicia la oportunidad para expresarle el testimonio de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Firmado por

**NEVER PATRIK MIRANDA ABURTO**

Secretario (a) General

**SECRETARIA GENERAL**

NMA/hdm

cc.: Gabinete de Asesores

Av. Paseo de la República 3101 San Isidro, Lima – Perú  
Central telefónica: (51-1) 631-8000 | Línea Social Gratuita: 101

[www.gob.pe/midis](http://www.gob.pe/midis)

Certificados con ISO 9001:2015

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgdvirtual.midis.gob.pe:8181/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: **SKKFH4I**



PERÚ

Ministerio  
de Desarrollo  
e Inclusión Social

SECRETARIA GENERAL

OFICINA GENERAL DE ASESORIA  
JURIDICA



Firmado digitalmente por REBAZA  
IPARRAGUIRRE Edwar Segundo  
FAU 2054565359 soft  
Cargo: Jefe (A) De Oficina General  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 13.05.2026 18:27:11 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

San Isidro, 13 de Mayo del 2026

## INFORME N° D000314-2026-MIDIS-OGAJ

A : **NEVER PATRIK MIRANDA ABURTO**  
Secretaria General  
SECRETARIA GENERAL

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N.° 14410/2025-CR "Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial".

Referencia : a) Oficio N° 0770-2025-2026-CMF/CR (Expediente N°2026-0016136)  
b) Oficio N° 02973-2025-2026-CPCGR/ASR-CR (Expediente N° 2026-0017383)  
c) Memorando Múltiple N° D000010-2026-MIDIS-OGAJ  
d) Memorando N°D000324-2026-MIDIS-OGPPM  
e) Informe N° D000206-2026-MIDIS-OP  
f) Informe N° 000094-2026-MIDIS/PNCM-DE  
g) Memorando N° D000555-2026-MIDIS-VMPS  
h) Informe N° D000187-2026-MIDIS-DGPE  
i) Memorando N° D000300-2026-MIDIS-VMPEs  
j) Informe N° D000147-2026-MIDIS-OGRH

Fecha elaboración : San Isidro, 13 de mayo de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de referencia, a) y b), a través de los cuales la Presidencia de la Comisión de Mujer y Familia y la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República solicitaron al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) emitir opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley N.° 14410/2025-CR, "Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial".

Sobre el particular, se adjunta al presente el **Informe de Trabajo N° D000030-2026-MIDIS-OGAJ-GPM**, que esta Oficina General hace suyo, recomendando continuar con el trámite respectivo.

Atentamente,

Firmado por  
**EDWAR SEGUNDO REBAZA IPARRAGUIRRE**  
Jefe de Oficina General  
**OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA**

ERI/gpm



PERÚ

Ministerio  
de Desarrollo  
e Inclusión Social

SECRETARÍA GENERAL

OFICINA GENERAL DE ASESORIA  
JURÍDICA



Firmado digitalmente por PRADA  
MATA Guilma Marianella FAU  
20545656359 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 13.05.2026 17:58:58 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

San Isidro, 13 de Mayo del 2026

## INFORME DE TRABAJO N° D00030-2026-MIDIS-OGAJ-GPM

- A : **EDWAR SEGUNDO REBAZA IPARRAGUIRRE**  
Jefe (a) de Oficina General  
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURÍDICA
- Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14410/2025-CR, "Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial"..
- Referencia : a) Oficio N° 0770-2025-2026-CMF/CR (Expediente N°2026-0016136)  
b) Proveído N° D000914-2026-MIDIS-GA  
c) Proveído N° D D003980-2026-MIDIS-VMPS  
d) Oficio N° 02973-2025-2026-CPCGR/ASR-CR (Expediente N° 2026-0017383)  
e) Proveído N° D000937-2026-MIDIS-GA  
f) Proveído N° D001209-2026-MIDIS-VMPS  
g) Memorando Múltiple N° D000010-2026-MIDIS-OGAJ  
h) Memorando N°D000324-2026-MIDIS-OGPPM  
i) Informe N° D000206-2026-MIDIS-OP  
j) Memorando N° D000555-2026-MIDIS-VMPS  
k) Informe N° 000094-2026-MIDIS/PNCM-DE  
l) Memorando N° D000300-2026-MIDIS-VMPS  
m) Informe N° D000187-2026-MIDIS-DGPE  
n) Informe N° D000147-2026-MIDIS-OGRH  
o) Oficio N° 000581-2026-MIDIS/PNCM-UGTH

Fecha elaboración : San Isidro, 13 de mayo de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el oficio de la referencia a), recibido el 22.04.2026, la Presidencia de la Comisión de Mujer y Familia solicitó al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) su opinión técnica y legal respecto del Proyecto de Ley N° 14410/2025-CR mediante el cual se formula la "Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial" (**en adelante, el proyecto de Ley**).
- 1.2. Con el proveído de la referencia b), de fecha 24.04.2026, la Coordinación Parlamentaria del Gabinete de Asesores derivó a los Despachos Viceministeriales de Políticas y Evaluación Social y de Prestaciones Sociales la solicitud de opinión de la Comisión de Mujer y Familia, a fin de recabar las opiniones técnica de sus órganos de línea competentes.
- 1.3. Con el proveído de la referencia c), de fecha 24.04.2026, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales traslada al Programa Nacional Cuna Más el pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14410/2025-CR.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

- 1.4. Mediante el oficio de la referencia d), recibido el 30.04.2026, la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República solicitó al MIDIS su opinión respecto del mencionado proyecto de Ley.
- 1.5. Con el proveído de la referencia e), de fecha 30.04.2026, la Coordinación Parlamentaria del Gabinete de Asesores derivó a los Despachos Viceministeriales de Políticas y Evaluación Social y de Prestaciones Sociales la solicitud de opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, a fin de recabar las opiniones técnica de sus órganos de línea competentes.
- 1.6. Con el proveído de la referencia f), de fecha 30.04.2026, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social traslada el citado pedido de opinión a la Dirección General de Políticas y Estrategias para su atención.
- 1.7. Mediante el memorando múltiple de la referencia g), de fecha 05.05.2025, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita a la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización y a la Oficina General de Recursos Humanos sus opiniones técnicas sobre el proyecto de Ley materia del presente informe, toda vez que se han identificado algunas disposiciones vinculadas con el ámbito de sus competencias.
- 1.8. A través del memorando de la referencia h), de fecha 08.05.2026, dirigido a la Oficina General de Asesoría Jurídica, la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización hace suyo el informe de la referencia i), emitido por la Oficina de Presupuesto, a través del cual brinda opinión técnica sobre el proyecto de Ley, en el marco de sus competencias.
- 1.9. A través del memorando de la referencia j), de fecha 11.05.2026, dirigido a la Oficina General de Asesoría Jurídica, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales brinda conformidad a la opinión técnica y legal emitida por la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional Cuna Más mediante el informe de la referencia k), expresadas a su vez, en el Memorando N° 000231-2026-MIDIS/PNCM-UPPM, que adjunta el Informe N° 000072-2026-MIDIS/PNCM-UPPM-CPRE y en el Informe N° 001613-2026-MIDIS/PNCM-UAJ, emitidos por la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización y la Unidad de Asesoría Jurídica del programa respectivamente.
- 1.10. Mediante el memorando de la referencia l), de fecha 11.05.2026, dirigido a la Oficina General de Asesoría Jurídica, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social brinda conformidad al informe de la referencia m), por el cual la Dirección General de Políticas y Estrategias emite su opinión técnica sobre el citado proyecto de Ley
- 1.11. Mediante el informe de la referencia n), de fecha 11.05.2026, la Oficina General de Recursos Humanos alcanza a la Oficina General de Asesoría Jurídica el oficio de la referencia o), que adjunta la opinión técnica de la Unidad de Gestión del Talento Humano del Programa Nacional Cuna Más, expresada en el Informe N° 000165-2026-MIDIS/PNCM-UGTH-ABP.

## II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.3. Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.4. Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.



- 2.5. Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 2.6. Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.7. Resolución Ministerial N° D000024-2026-MIDIS, que aprueba el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.8. Resolución Ministerial N° D000352-2025-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 008-2025 MIDIS, "Directiva que regula la atención de pedidos de información y de opinión sobre proyectos de ley formulados por el Congreso de la República, así como de autógrafas de ley en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social" – Versión N° 02.
- 2.9. Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, que aprueba el Manual de Técnica Legislativa, Tercera Edición, abril 2021.

### III. ANÁLISIS

#### ***Ámbito de competencia de la Oficina General de Asesoría Jurídica para emitir opinión sobre proyectos de ley solicitados por el Congreso de la República al MIDIS***

- 3.1 En el marco de lo dispuesto en el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, aprobado por Resolución Ministerial N° D000024-2026-MIDIS (en adelante, ROF del MIDIS), en la Directiva N° 008-2025-MIDIS "Directiva que regula la atención de pedidos de información y de opinión sobre Proyectos de Ley, formulados por el Congreso de la República al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social" – Versión N° 02, aprobada por Resolución Ministerial N° D000352-2025-MIDIS, y contándose previamente con la evaluación del Asesor de Coordinación Parlamentaria, con las opiniones técnicas de las unidades de organización y órganos de administración interna del MIDIS y del Programa Nacional Cuna Más, involucrados en el proyecto de Ley, así como que el mismo involucra asuntos de competencia del MIDIS, compete a la Oficina General de Asesoría Jurídica (en adelante, OGAJ) proceder a analizar y emitir opinión legal en torno a la viabilidad o no viabilidad del proyecto de Ley.

#### ***Del contenido del proyecto de Ley***

- 3.2 El proyecto de Ley contiene siete (07) artículos y una (01) disposición complementaria final, los cuales se presentan continuación:

### **FÓRMULA LEGAL**

#### **LEY QUE HOMOLOGA LA REMUNERACIÓN DE LAS MADRES CUIDADORAS Y RECONOCE EL TRABAJO DE CUIDADO COMO LABOR ESENCIAL**

##### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

*La presente ley tiene por objeto homologar la remuneración mensual de las madres cuidadoras que brindan servicios de cuidado a personas en situación de dependencia, discapacidad, enfermedad crónica o condición especial, garantizando una retribución justa, digna y acorde con una jornada laboral de ocho (8) horas diarias, así como reconocer el trabajo de cuidado como labor esencial para el desarrollo social.*

##### **Artículo 2. Ámbito de aplicación**

*La presente ley es aplicable a las madres cuidadoras que prestan servicios bajo programas sociales, convenios, contratos administrativos u otras modalidades similares, financiados o ejecutados por:*

- a) *Entidades del Gobierno Nacional.*



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

- b) *Gobiernos Regionales.*
- c) *Gobiernos Locales.*
- d) *Programas sociales y entidades adscritas al Estado.*

### **Artículo 3. Homologación de la remuneración**

3.1. *La remuneración mensual de las madres cuidadoras que cumplen una jornada laboral de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales no podrá ser inferior a la Remuneración Mínima Vital (RMV) vigente.*

3.2. *Queda prohibido fijar retribuciones por debajo de la RMV para labores de cuidado que impliquen dedicación exclusiva, responsabilidad permanente y atención directa de personas en situación de vulnerabilidad.*

### **Artículo 4. Reconocimiento del trabajo de cuidado**

*El Estado reconoce el trabajo de cuidado como una labor esencial, socialmente necesaria y generadora de valor público, en concordancia con los principios de igualdad, dignidad humana y justicia social.*

### **Artículo 5. Derechos laborales mínimos**

*Las madres cuidadoras comprendidas en la presente ley tienen derecho, como mínimo, a:*

- a) *Remuneración no menor a la RMV*
- b) *Jornada máxima conforme a ley.*
- c) *Descanso semanal obligatorio.*
- d) *Vacaciones anuales.*
- e) *Afiliación a un sistema de salud.*
- f) *Capacitación permanente en cuidados y atención especializada en TEA.*

### **Artículo 6. Financiamiento**

*La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades correspondientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, pudiendo efectuarse reordenamientos presupuestales conforme a la normatividad vigente.*

### **Artículo 7. Reglamentación**

*El Poder Ejecutivo, a través del sector competente, reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados desde su entrada en vigencia.*

## **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

### **PRIMERA. Reglamentación**

*El Poder Ejecutivo, a través del sector competente, reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados desde su entrada en vigencia.*

- 3.3 Asimismo, se ha realizado el seguimiento al proyecto de Ley a través del expediente virtual del Congreso de la República<sup>1</sup>, pudiéndose advertir que la propuesta fue presentada el

<sup>1</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/14410>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

16.04.2026 por iniciativa de la congresista de la República María Antonieta Agüero Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre y derivada el 17.04.2026 a la Comisión de Mujer y Familia y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República para su estudio y dictamen, donde permanece a la fecha de la elaboración del presente informe. De igual manera, se pudo observar que no existen proyectos acumulados, ni documentación anexa a este proyecto de Ley.

### **Sobre las opiniones técnicas emitidas respecto del proyecto de Ley**

#### **Opinión técnica de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización**

3.4 Considerando las competencias y funciones establecidas en el Texto Integrado del ROF del MIDIS, la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización emitió opinión sobre el proyecto de Ley, mediante el Memorando N° D000324-2026-MIDIS-OGPPM, de fecha 08.05.2025, por el cual hace suyo el Informe N° D000206-2026-MIDIS-OP, elaborado por la Oficina de Presupuesto, en respuesta a las solicitudes de opinión de la Comisión de Mujer y Familia y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República opiniones que concluyen que el proyecto de Ley no es viable, conforme a los siguientes fundamentos:

#### **"III. ANÁLISIS**

(...)

3.4. Al respecto, de la revisión al Proyecto de Ley 14410/2025-CR, "Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial", esta oficina centra su pronunciamiento en los aspectos de orden estrictamente presupuestarios:

a) **El artículo 79 de la Constitución Política del Perú, establece, entre otros, que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.**

*Sobre el particular, de acuerdo con lo señalado en el artículo 6 del Proyecto de Ley, señala que la implementación de lo establecido se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades correspondientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público; sin embargo, se debe tener en consideración que el financiamiento de lo propuesto en el artículo 3 del Proyecto de Ley, no se encuentra contemplado en el presupuesto institucional del Pliego 040. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; el cual implicaría la solicitud de una demanda adicional de recursos al Ministerio de Economía y Finanzas; en ese sentido la propuesta normativa contraviene lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política.*

b) **El numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece que el Sistema Nacional de Presupuesto Público, se rige entre otros, por el principio de "Equilibrio Presupuestario", que consiste que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente; así como por el principio de "Equilibrio fiscal", que consiste en la preservación de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal establecidos en la normatividad vigente durante la programación multianual, formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Entidades Públicas.**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

Asimismo, se dispone que el **principio de "Especialidad cuantitativa"**, consiste en que toda disposición o acto que implique la realización de gastos debe cuantificar su efecto sobre el Presupuesto, de modo que se sujete en forma estricta al crédito presupuestario autorizado a la Entidad Pública. En ese sentido, **la implementación de la medida requiera de un presupuesto adicional**, toda vez que los recursos no se encuentran previstos en el presupuesto institucional del Pliego 040. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, además el presupuesto asignado está orientado a financiar los gastos ineludibles y de operatividad para la entrega de los servicios a cargo de los programas sociales del MIDIS. En ese sentido, el Proyecto de Ley estaría vulnerando los principios de equilibrio presupuestarios, equilibrio fiscal y especialidad cuantitativa.

3.5 Por lo antes expuesto, esta Oficina en el marco de sus competencias estrictamente en materia presupuestaria, considera que **el Proyecto de Ley 14410/2025-CR, "Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial", no resulta viable, y se sugiere que dicha propuesta normativa, debe contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, como entidad rectora del Sistema Nacional de Presupuesto Público.**

### **Opinión técnica del Programa Nacional Cuna Más**

3.5 Teniendo en cuenta las funciones establecidas en el Manual de Operaciones del Programa Nacional Cuna Más, aprobado por Resolución Ministerial N° 105-2021-MIDIS, mediante el Proveído N° D D003980-2026-MIDIS-VMPS, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales traslada a la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional Cuna Más la solicitud de opinión sobre el proyecto de Ley, la cual es atendida mediante el Informe N° 000094-2026-MIDIS/PNCM-DE, que remite la opinión técnica y legal del referido programa, expresadas a través de los Informes N° 001613-2026-MIDIS/PNCM-UAJ de la Unidad de Asesoría Jurídica y N° 000072-2026-MIDIS/PNCM-UPPM-CPRE de la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, quienes concluyen que la iniciativa legislativa no es viable, por las siguientes consideraciones que a continuación se presentan:

#### **Informe N° 001613-2026-MIDIS/PNCM-UAJ**

### **III. ANÁLISIS**

(...)

#### **Respecto al Proyecto de Ley N° 14410/2025-CR:**

3.13. El proyecto de Ley N° 14410/2025-CR, tiene por objeto homologar la remuneración mensual de las madres cuidadoras que brindan servicios de cuidado a personas en situación de dependencia, discapacidad, enfermedad crónica o condición especial, garantizando una retribución justa, digna y acorde con una jornada laboral de 8 horas diarias, así como reconocer el trabajo de cuidado como labor esencial para el desarrollo social.

3.14 Sin embargo, es preciso indicar que de acuerdo con el modelo de congestión comunal del PNCM, las madres cuidadoras perciben un incentivo monetario que no tiene carácter de contraprestación, ni remunerativo y no genera vínculo laboral al ser voluntario, por lo tanto, la figura legal de "homologación" sería aplicable siempre y cuando las "madres cuidadoras" percibieran una remuneración y, por ende, contarán con vínculo laboral con el Estado.

3.15. El objeto del proyecto de ley está orientado a la prestación del servicio a usuarios que requieren diferentes tipos de asistencia personal, médica, técnica, entre otros, denominando su atención

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

como "madres cuidadoras". Sin embargo, dicha actividad que es totalmente diferente al PNCM, porque se describe un servicio que se brinda también a personas dependientes con discapacidad o enfermedades crónicas, para lo cual, las cuidadoras necesitarían, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, una preparación especializada, considerando el grado de dependencia del usuario.

- 3.16. No obstante, el término "madres cuidadoras" para el PNCM se encuentra definido en la Directiva de "Modelo de cogestión comunal para la implementación de los servicios y funcionamiento de los Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia en el Programa Nacional Cuna Más", como una integrante voluntaria de la comunidad, quien brinda atención integral a las niñas y los niños de seis (06) a treinta y seis (36) meses de edad en los Centros Infantiles de Atención Integral - CIAI en corresponsabilidad con los padres o tutores de dichos menores.
- 3.17. En ese sentido, el proyecto de ley considera un perfil de "madre cuidadora" para diferentes tipos de usuarios (dependientes, con discapacidad, enfermedad crónica o condición especial) que no se condicen con el modelo de congestión comunal regulado por el PNCM.
- 3.18. Asimismo, el proyecto de ley señala como ámbito de aplicación, a las madres cuidadoras que prestan servicios bajo programas sociales, convenios, contratos administrativos u otras modalidades similares, financiados o ejecutados por: Entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y, Programas Sociales y Entidades adscritas al Estado.
- 3.19. Sin embargo, el proyecto de norma, no sustenta su alcance ni tampoco las modalidades a través de las cuales, las "madres cuidadoras" prestarían sus servicios; teniendo en cuenta que, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, tiene bajo su cargo la gestión de programas sociales con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil.
- 3.20. Con respecto al financiamiento, el proyecto estipula que su implementación se financiará con cargo al presupuesto institucional de las entidades correspondientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público; sin embargo, al reconocer derechos laborales, para el logro de sus objetivos, debe contarse con una evaluación técnica del presupuesto y financiamiento respectivo, situación que en la exposición de motivos no ha sido evaluada, dado que en ésta se ha tomado como data información de hace más de 10 años sólo de este Programa.
- 3.21. El proyecto de ley también propone derechos laborales mínimos para las "madres cuidadoras", bajo el supuesto de que este actor comunal tiene un vínculo laboral, situación que se contradice con el modelo de congestión regulado en el PNCM. Además, todos los vínculos laborales generan una contraprestación dentro de un régimen laboral al que supuestamente estarían sujetas dichas "madres cuidadoras" y que no se encuentra regulado.
- 3.22. Asimismo, en el numeral 3.2 del Artículo 3, se hace referencia a personas que realizan "labores de cuidado" que impliquen dedicación exclusiva, responsabilidad permanente y atención directa de personas en situación de vulnerabilidad, sin que dicho supuesto se encuentre contenido en el objeto de la norma, además de no existe una definición sobre el alcance del término "personas en situación de vulnerabilidad".
- 3.23. Asimismo, la propuesta normativa podría desincentivar la participación de otros actores comunales voluntarios que también tienen contacto directo con los usuarios y son

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

*necesarios para que el Programa Nacional Cuna Más brinde sus servicios en el marco del Modelo de Cogestión.*

(...)

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

4.1. *Por las consideraciones expuestas precedentemente y, de acuerdo con lo establecido en el subliteral c.2.3 del literal c) del numeral 7.3 de la Directiva n.º 008-2025-MIDIS "Directiva que regula la atención de pedidos de información y de opinión sobre proyectos de ley formulados por el Congreso de la República, así como de autógrafas de ley en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social", versión 2, aprobada por Resolución Ministerial n.º 352-2025-MIDIS, esta Unidad de Asesoría Jurídica considera que el Proyecto de Ley N.º 14410/2025-CR, "Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial", **no resulta viable.**"*

(...)

3.6 Mediante Memorando N.º 231-2026-MIDIS/PNCM-UPPM, la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización del Programa Nacional Cuna Más hace suyo el Informe N.º 00072 2026-MIDIS/PNCM-UPPM-CPR, que concluye que el proyecto de Ley es no viable, por las siguientes consideraciones:

#### **Informe N.º 00072-2026-MIDIS/PNCM-UPPM-CPRE**

(...)

#### **"IV. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIÓN**

4.1 *En el marco del Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece que **el Programa Presupuestal es una unidad de programación de las acciones de los Pliegos, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr resultados u objetivos estratégicos institucionales** y permite operacionalizar la estrategia de PpR en el Presupuesto del Sector Público. (Artículo 16º, Numeral 16.1).*

4.2 ***En el marco del Modelo de Cogestión Comunal, como una estrategia de gestión, basada en la corresponsabilidad, en la que el Estado y la comunidad organizada participan, de manera coordinada y articulada, en la ejecución de los servicios del PNCM, los actores comunales reciben un incentivo monetario por el desarrollo de sus actividades de voluntariado, que corresponde a incentivos monetarios y no remuneraciones.***

4.3 ***En el marco del Proceso de Programación Multianual 2026-2028, el PNCM contiene el límite máximo del crédito presupuestario para los años 2026, 2027 y 2028, sólo para dar continuidad a los servicios en ambos productos, es decir a 277,283 familias en el Servicio de Acompañamiento de Familias y; 67,387 niños/as en el Servicio e Cuidado Diurno, teniendo en cuenta que el PNCM ha solicitado demandas adicionales con la finalidad de incrementar la cobertura y mejora del servicio del Programa para el año fiscal 2026, y que hasta la fecha no hay pronunciamiento alguno para la atención de estas necesidades.**"*

(Subrayado y resaltado agregados)

3.7. Considerando la evaluación técnica y legal previa, mediante Memorando N.º D000555-2026-MIDIS-VMPS, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales remitió a la Oficina General de Asesoría Jurídica las opiniones antes indicadas, **señalando que la encuentra conforme.**

### **Opinión técnica del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social**

- 3.8. Teniendo en cuenta las competencias y funciones previstas en el Texto Integrado del ROF del MIDIS, la Dirección General de Políticas y Estrategias emite opinión técnica sobre el proyecto de Ley a través del **Informe N° D000187-2026-MIDIS-DGPE**, manifestando que la propuesta legislativa desarrolla aspectos relacionados con materias vinculadas al régimen laboral, condiciones de trabajo y determinación de remuneraciones, las cuales no se encuentran dentro de su ámbito de competencia, sin perjuicio de lo cual, considera pertinente que se cuente con las opiniones técnicas del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de Economía y Finanzas.
- 3.9. Considerando la evaluación técnica previa, mediante **Memorando N° D000300-2026-MIDIS-VMPES** el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social remitió a la Oficina General de Asesoría Jurídica el informe antes indicado, **señalando que lo encuentra conforme**.

### **Opinión técnica de la Oficina General de Recursos Humanos**

- 3.10. Con **Oficio N° D000652-2026-MIDIS-GRH**, la Oficina General de Recursos Humanos traslada la solicitud de opinión sobre el proyecto de Ley a la Unidad de Gestión del Talento Humano (UGTH) del Programa Nacional Cuna Más, que emite opinión a través del Oficio N° 000581-2026-MIDIS/PNCM-UGTH que traslada el Informe N° 000165-2026-MIDIS/PNCM-UGTH-ABP, el cual concluye que la propuesta legislativa no es viable por las siguientes consideraciones:

#### **Informe N° 000165-2026-MIDIS/PNCM-UGTH-ABP**

##### **"III. ANÁLISIS**

(...)

- "3.2. *En primer lugar, el referido proyecto considera erróneamente que la participación de las madres cuidadoras en los servicios que brinda el PNCM, tiene una connotación laboral, siendo que de acuerdo al modelo de cogestión comunal que desarrolla el Programa, la participación de los actores comunales, como es el caso las madres cuidadoras, es de carácter voluntario, conforme se establece en la Directiva "Modelo de cogestión comunal para la implementación de los servicios y funcionamiento de los Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia en el Programa Nacional Cuna Más", versión 9, aprobada por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 002100 2025-MIDIS/PNCM-DE. El referido modelo de cogestión comunal ha venido aplicándose desde el extinto Programa Nacional Wawa Wasi y se ha mantenido ininterrumpidamente en el Programa Nacional Cuna Más hasta la fecha.*

(...)

- 3.4 *Es así que las madres cuidadoras se vinculan a los servicios del PNCM, mediante su participación voluntaria y cumpliendo con requisitos mínimos para su incorporación, como son la mayoría de edad, contar con educación secundaria de manera preferente, así como con un certificado vigente de evaluación de buena salud física y salud mental. Asimismo, las madres cuidadoras reciben un incentivo monetario por el desarrollo de sus actividades de voluntariado, de acuerdo a lo establecido por el PNCM, lo cual no tiene carácter de contraprestación, ni remunerativo y no genera un vínculo laboral con el PNCM.*
- 3.5 *Lo expuesto en los puntos precedentes, **ha sido incluso considerado por el Poder Judicial al momento de resolver la demanda interpuesta por una actora comunal contra el PNCM para que se reconozca la existencia de una relación laboral.** Es así que, en la sentencia que resuelve la mencionada demanda, el juzgador ha señalado que la madre cuidadora es una voluntaria que -después de una evaluación médica y psicológica- es capacitada y supervisada*

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

por el Programa para ejecutar las estrategias de salud, alimentación y educación de las niñas y niños. Asimismo, **reconoce que las diversas normas internas del PNCM refieren al voluntariado como el sustento de la cogestión**, así como establecen que la madre cuidadora es propuesta por la comunidad entre aquellas personas que estando interesadas en prestar el servicio voluntario, tienen además el reconocimiento de su propia comunidad como personal confiable y con antecedentes de buena vecindad.

- 3.6 De otro lado, y siempre bajo la concepción errónea de que el servicio que prestan las madres cuidadoras tiene una connotación laboral, **el proyecto de ley bajo análisis plantea indebidamente el reconocimiento de derechos laborales a este grupo de actores comunales, distorsionando por completo el concepto y características del voluntariado, establecidos en la Ley N° 28238, Ley General del Voluntariado.**
- 3.7. Por su parte, de las conclusiones expuestas en el informe técnico de la Unidad de Asesoría Jurídica sobre el proyecto de ley bajo análisis, se aprecia que las mismas concuerdan con algunos de los fundamentos del presente informe en el sentido que la propuesta no resulta aplicable puesto que de aprobarse dicha norma, la participación de los actores comunales se apartaría del modelo de cogestión comunal, que hoy constituye el único esquema de gestión del PNCM y sobre el cual se sostiene el diseño y características de la prestación de los servicios, la reposición oportuna de actores comunales y la participación social en el territorio.

#### IV. CONCLUSIONES:

Por las consideraciones expuestas, se concluye lo siguiente:

- 4.1. El Proyecto de Ley N° 14410/2025-CR, que "Homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial", considera erróneamente a la participación de las madres cuidadoras, como de carácter laboral, cuando de acuerdo al modelo de cogestión comunal que desarrolla el PNCM, la participación de los actores comunales es de carácter voluntario. Dicho carácter de voluntariedad es reconocido no solo por las normas que regulan el modelo de cogestión aplicado en el Programa sino también por el Poder Judicial en su oportunidad.
- 4.2. El proyecto de ley no considera que las madres cuidadoras, como actores comunales, se vinculan a los servicios del PNCM, mediante su participación voluntaria y sin vínculo laboral, cumpliendo con requisitos mínimos para su incorporación, mientras que los servidores vinculados laboralmente al Programa acceden a su puesto mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades conforme a lo establecido la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público y la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- 4.3. El proyecto de ley bajo análisis plantea indebidamente el reconocimiento de derechos laborales a este grupo de actores comunales, distorsionando por completo el concepto y características del voluntariado, establecidos en la Ley N° 28238, Ley General del Voluntariado."

(Subrayado y resaltado agregados)

- 3.11. Considerando la opinión técnica previa emitida por la UGTH del Programa Nacional Cuna Más, la Oficina General de Recursos Humanos colige que el Proyecto de Ley N° 14410/2'25-CR **es no viable**, remitiéndolo a la Oficina General de Asesoría Jurídica.

#### **Evaluación jurídica del marco de competencia del MIDIS en relación al objeto y contenido del proyecto de Ley**

- 3.12. De conformidad con el artículo 4 de la Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el MIDIS tiene dos ámbitos de competencia: i) desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social; y ii) protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono. Así, en el marco de estas competencias, el MIDIS tiene como parte de sus

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

funciones gestionar, administrar y ejecutar la política, planes, programas y proyectos de su competencia y articular las actividades que desarrollan las distintas entidades a cargo de los programas sociales.

- 3.13. Sobre los programas nacionales del MIDIS, el artículo 101 del Texto Integrado actualizado del ROF del MIDIS establece que estos dependen del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, siendo los siguientes: a) Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS; b) Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES; c) Programa Nacional de Asistencia Solidaria - PENSIÓN 65; d) Programa Nacional Cuna Más - PCNM; e) Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social – PAIS; f) Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza – CONTIGO y, g) Programa de Alimentación Escolar – PAE.
- 3.14. Mediante Decreto Supremo N° 008-2022-MIDIS, modificado por Decreto Supremo N° 009-2024-MIDIS, se aprobó la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030, cuya población objetivo es la población pobre o en riesgo de caer en ella; siendo que, dicha política reconoce como problema público a la *“Exclusión social que genera pobreza a lo largo del ciclo de vida de las personas”*, producto de la persistencia de múltiples barreras en la provisión de bienes y/o servicios en distintos ámbitos como la protección social, y vida libre de violencia y acceso a la justicia; entre otros, los cuales, interactúan entre sí de forma sistemática y continua.
- 3.15. La PNDIS al 2030 considera cinco (05) objetivos prioritarios que buscan asegurar la inclusión social de las personas en cada etapa del ciclo de vida, y están diseñados teniendo en cuenta las brechas identificadas en el diagnóstico del problema público. A efectos de la presente opinión, cabe destacar el Objetivo Prioritario (OP) 1: Mejorar el desarrollo infantil temprano para asegurar la inclusión social, relacionado con las funciones que cumple el Programa Nacional Cuna Más.
- 3.16. Sobre el Programa Nacional Cuna Más – PCNM, cabe señalar que este fue creado mediante Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS, como programa social focalizado del MIDIS, con el objetivo de “mejorar el desarrollo infantil de las niñas y niños usuarios, a través de tres objetivos específicos: (i) incrementar el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de los niños; (ii) fortalecer los conocimientos, capacidades y prácticas de las madres gestantes y familias para el cuidado y aprendizaje; y (iii) fortalecer el vínculo afectivo entre los padres o cuidadores, y los niños”. La población objetivo del PCNM está compuesta por familias y/o madres gestantes con hijos menores de tres años que viven en zonas urbanas o rurales en situación de pobreza o pobreza extrema.
- 3.17. El artículo 6 del citado decreto supremo establece que para el cumplimiento de sus objetivos el PCNM brinda dos servicios:
  - i) Servicio de Cuidado Diurno (SCD): Brinda atención integral a niñas/os entre 6-36 meses de edad en zonas de pobreza urbana, que requieren atención de sus necesidades básicas en salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades.
  - ii) Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF): Busca mejorar los conocimientos y prácticas de cuidado, aprendizaje infantil y desarrollo de habilidades/capacidades a través de visitas semanales a hogares y sesiones grupales mensuales con madres gestantes, y familias con niñas/os menores de 36 meses de edad, en zonas de pobreza rural.
- 3.18. La Octogésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, dispuso lo siguiente:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

*“Autorízase, a partir de la vigencia de la presente Ley, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Cuna Más y del programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, a realizar transferencias de recursos financieros a los comités u organizaciones que se constituyan para proveer lo bienes y servicios de los programas, de acuerdo con las disposiciones que para tal fin establezca el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), mediante Decreto Supremo, a fin de alcanzar los objetivos a cargo de los referidos programas.*

*Los comités u organizaciones referidos en el párrafo precedente serán reconocidos por el MIDIS a través del Programa Nacional Cuna Más y del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, según corresponda, rigiéndose por los procedimientos operativos, de compras, de rendición de cuentas y demás disposiciones complementarias que fueran necesarias, establecidos por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y supletoriamente, por las normas del ámbito del sector privado”*

- 3.19. En cumplimiento de la disposición señalada en el numeral anterior, mediante Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS<sup>2</sup> se establecieron disposiciones para la transferencia de recursos financieros a comités u organizaciones que se constituyeron para proveer los bienes y servicios del Programa Nacional Cuna Más, cuyos numerales 2.1 y 2.2 del artículo 2 desarrollan el **modelo de cogestión** comunitaria, como una forma de participación comunitaria en la implementación de los servicios, así como los comités u organizaciones. Así, el Decreto Supremo N° 001-2023-MIDIS, define el modelo de cogestión como una *“estrategia de gestión, basada en la corresponsabilidad, en la que el Estado y la comunidad organizada participan, de manera coordinada y articulada, en la ejecución de las prestaciones del Programa Nacional Cuna Más ..., de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”* El modelo de cogestión tiene por finalidad la promoción del desarrollo de capacidades en los actores de la comunidad y la participación empoderada de la población en la ejecución de las prestaciones de los referidos programas.
- 3.20. En cuanto a los comités u organizaciones, en la norma son definidos como *“instancias de representación de la comunidad, reconocidas por el Programa Nacional Cuna Más...”;* que cuentan con capacidad jurídica y está conformado, principalmente, por representantes de la comunidad, que son reconocidos mediante resolución de la máxima autoridad administrativa del programa.
- 3.21. El **modelo de cogestión comunal del PNCM** se encuentra desarrollado en la Directiva “Modelo de cogestión comunal para la implementación de los servicios y funcionamiento de los Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia en el Programa Nacional Cuna Más” versión 9, aprobada por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 02100-2025-MIDIS/PNCM-DE, que establece tres puntos clave o pilares para el funcionamiento de los servicios del programa: **(i) La Participación Ciudadana, (ii) El Voluntariado y (iii) la Vigilancia Social**; asimismo, asigna roles y funciones a los actores comunales involucrados en la gestión (Comité de Gestión y Consejo de Vigilancia) y en la prestación del SCD (madres cuidadoras, madres guía, guías de familia y socias de cocina ) y del SAF (facilitadoras ); siendo que las madres cuidadoras forman parte de los actores comunales que participan en el servicio de cuidado diurno del PNCM y reciben capacitación y asistencia técnica del equipo técnico de la Unidad Territorial y acompañamiento permanente del Acompañante Técnico.

<sup>2</sup> Cabe precisar que el Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS fue derogado por el Decreto Supremo N° 006-2025-MIDIS en todos los extremos referidos a la prestación del servicio alimentario escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar Comunitaria Wasi Mikuna, a partir de la implementación de los nuevos mecanismos materia del numeral 2.4 del artículo 2 del DS N° 006-2025-MIDIS, subsistiendo en lo referido al PNCM.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

- 3.22. Sobre la **participación ciudadana**, como pilar del modelo de cogestión del PNCM, la citada Directiva refiere que *“es un mecanismo que promueve la intervención de los diferentes actores en los diversos procesos de gestión para mejorar la planificación y el acceso a los servicios públicos...”*. En cuanto al **voluntariado**, la Directiva en mención señala que es un *“conjunto de actividades de interés general desarrollado por actores de la comunidad, con carácter libre y solidario, **sin contraprestación económica o material, que se realiza para la implementación, prestación y vigilancia de los servicios del PNCM, bajo el modelo de cogestión comunal.** Finalmente, sobre la **vigilancia social** la Directiva la define como un conjunto de actividades de interés general desarrollado por actores de la comunidad, con carácter libre y solidario, sin contraprestación económica o material, que se realiza para la implementación, prestación y vigilancia de los servicios del PNCM, bajo el modelo de cogestión comunal.*
- 3.23. A mayor abundamiento, la Ley N° 28238, Ley General del Voluntariado y sus modificatorias, describe al voluntariado como una labor o actividad realizada sin fines de lucro, en forma gratuita y sin vínculos ni responsabilidad contractual, que comprende actividades de interés general para la población y en ningún caso es realizada de forma remunerada, ni sustituye al trabajo que se realiza de forma remunerada. Asimismo, el artículo 12 de la referida ley dispone que los voluntarios pueden recibir capacitación, ayuda alimentaria, entre otras facilidades que contribuyan al mejor desempeño de su servicio.
- 3.24. Si bien de acuerdo con lo señalado previamente, los actores comunales del PNCM, entre los cuales se encuentran las madres cuidadoras, no perciben una contraprestación económica, el numeral 6.3.5. de la Directiva bajo comentario establece que *“reciben un incentivo monetario por el desarrollo de sus actividades de voluntariado, de acuerdo con lo establecido por el PNCM, **lo cual no tiene carácter de contraprestación, ni remunerativo y no genera un vínculo laboral con el PNCM.**”*
- 3.25. En ese orden de ideas, a partir de la normativa antes citada, se puede colegir que la implementación de los servicios que presta el PNCM se rige, principalmente, por el modelo de cogestión comunal, que articula los esfuerzos del Estado y la comunidad organizada y que tiene como uno de sus pilares fundamentales el voluntariado; por lo que la propuesta presentada a través del proyecto de Ley N° 14410/2025-CR, trastocaría dicho modelo que ha permitido el funcionamiento del PNCM, así como la naturaleza misma del programa, pudiendo implicar un cambio estructural con efectos normativos, presupuestales y en la gobernanza comunitaria del PNCM, lo que podría impactar la reposición oportuna del personal y la participación social que hoy garantiza la continuidad del servicio en el territorio.
- 3.26. De igual manera, una cuestión a observar es que mediante la propuesta legislativa se pretende dotar de una remuneración a las madres cuidadoras del PNCM, sin considerar la inexistencia de un vínculo laboral entre estas y el programa social, lo cual contradice el modelo de cogestión regulado en el PNCM. Además, debe tomarse en cuenta que todo vínculo laboral genera una contraprestación o remuneración dentro de un régimen laboral, al que no se encuentran sujetas las madres cuidadoras.
- 3.27. Resulta pertinente mencionar también, en línea con lo desarrollado en la opinión técnica de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, que la propuesta normativa contraviene lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú en lo referente a que el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, toda vez que lo dispuesto en el proyecto de Ley implicaría asignar mayores recursos presupuestarios al sector que el Ministerio de Economía y Finanzas tendría que habilitar. Asimismo, dado que la implementación de la propuesta normativa requeriría un presupuesto adicional, contraviene diversos principios del Sistema Nacional de Presupuesto Público, reconocidos mediante Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, tales como el principio de “Equilibrio Presupuestario”, que consiste en que el Presupuesto del Sector Público está

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente; el principio de "Equilibrio fiscal", que consiste en la preservación de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal establecidos en la normatividad vigente durante la programación multianual, formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Entidades Públicas; y el principio de "Especialidad cuantitativa", que consiste en que toda disposición o acto que implique la realización de gastos debe cuantificar su efecto sobre el Presupuesto, de modo que se sujete en forma estricta al crédito presupuestario autorizado a la Entidad Pública.

- 3.28. Asimismo, la Ley N°32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, establece en su Artículo 6 una **prohibición de incrementos y nuevos conceptos**. En ese sentido, se prohíbe en las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, organismos constitucionalmente autónomos, universidades públicas y demás entidades con crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones y compensaciones económicas de cualquier naturaleza, independientemente de su modalidad o fuente de financiamiento. **Restricción de nuevas bonificaciones:** Queda prohibida la aprobación de nuevos beneficios, estímulos o incentivos bajo las mismas condiciones señaladas en el numeral anterior.
- 3.29. En atención a lo expuesto, en el marco de las competencias a cargo del MIDIS y de acuerdo con la normativa previamente citada, teniendo en cuenta la opinión técnica emitida por el Programa Nacional Cuna Más, con la conformidad del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, así también como lo opinado por la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, a través de la Oficina de Presupuesto y por la Oficina General de Recursos Humanos y considerado lo opinado por la Dirección General de Políticas y Estrategias, que cuenta con la conformidad del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, se concluye que el proyecto de Ley no es viable.
- 3.30. Finalmente, atendiendo a las materias que aborda el proyecto de Ley, se recomienda solicitar las opiniones del Ministerio de Economía y Finanzas.

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

- 4.1. Considerando las opiniones técnicas del Programa Nacional Cuna Más, que cuenta con la conformidad del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto, a través de la Oficina de Presupuesto, de la Oficina General de Recursos Humanos y al análisis efectuado en el presente informe, esta Oficina General concluye que el Proyecto de Ley N° 14410/2025-CR, "Ley que homologa la remuneración de las madres cuidadoras y reconoce el trabajo de cuidado como labor esencial" **no es viable**.
- 4.2. Considerando las materias que aborda el proyecto de Ley, se recomienda solicitar las opiniones del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 4.3. De conformidad con lo establecido en la Directiva N° 008-2025-MIDIS – Versión N° 02, se recomienda derivar el presente informe a la Secretaría General, para la continuación del trámite correspondiente, a fin de dar respuesta al pedido de opinión formulado por la Comisión de Mujer y Familia y la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.



PERÚ

Ministerio  
de Desarrollo  
e Inclusión Social

SECRETARIA GENERAL

OFICINA GENERAL DE ASESORIA  
JURIDICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

Es todo cuanto informo a usted para los fines que estime pertinentes.

Atentamente,

Firmado por

**GUILMA MARIANELLA PRADA MATA**

Trabajador (a)

**OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA**

cc.:

Se adjunta:

- Proyectos de oficio dirigidos a la Presidencia de la Comisión de Mujer y Familia y a la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.