

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
 "Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 17 ABR. 2019

52161

OFICIO N° 642 -2019-MTPE/1

Señor
Z. REYMUNDO LAPA INGA
 Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social
 Congreso de la República
 Avenida Abancay s/n, Plaza Bolívar
Lima.-



Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3955/2018-CR
 Referencia : Oficio N° 237-2018-2019/CTSS-CR-(po.)



De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3955/2018-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del programa de inserción socio laboral para mujeres víctimas de violencia de género"

Al respecto, remito a usted para conocimiento y fines pertinentes, el Informe N° 886-2019-MTPE/4/8 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, a través del cual se atiende lo solicitado.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,



SYLVIA E. CÁCERES PIZARRO
 Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

COMITÉ DE CALIDAD, RIESGO Y SEGURIDAD SOCIAL

PROYECTO DE

Secretaría Técnica

Fecha: 25/19



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

INFORME N° 886-2019-MTPE/4/8

PARA : HAYDEÉ VICTORIA ROSAS CHÁVEZ
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Pronunciamiento sobre el Proyecto de Ley N° 3955/2018-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Programa de Inserción Socio Laboral para mujeres víctimas de violencia de género

REFERENCIA : a) Oficio N° 237-2018-2019/CTSS-CR-(po.)
b) Oficio N° 239-2019-MTPE/2/15
c) Hoja de Ruta N° E-043832-2019

FECHA : 09 ABR. 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle muy cordialmente y al mismo tiempo informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio N° 237-2018-2019/CTSS-CR-(po.) del 22 de marzo de 2019, la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, solicitó al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 3955/2018-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Programa de Inserción Socio Laboral para mujeres víctimas de violencia de género (Proyecto de Ley).
- 1.2. Con Oficio N° 239-2019-MTPE/2/15 del 03 de abril de 2019, la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo remitió al Despacho Viceministerial de Trabajo, el Informe Técnico N° 25-2019-MTPE/2/15.1 elaborado por la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales, conteniendo la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Con Hoja de Ruta N° E- 043832-2019 la Secretaría General remitió el 04 de abril de 2019, los actuados a la Oficina General de Asesoría Jurídica para que emita el informe que corresponda.

II. BASE LEGAL

- 2.1 Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y sus modificatorias (LOF).
- 2.2 Decreto Supremo N° 004-2014-TR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y sus modificatorias (ROF).

III. ANÁLISIS

3.1 Sobre las competencias del MTPE y de esta Oficina General

- 3.1.1 De conformidad con el artículo 5 de la LOF, el MTPE es el organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

- 3.1.2 Por otro lado, de acuerdo con el artículo 23 del ROF, la OGAJ es el órgano de la administración interna responsable de asesorar en materia legal a la Alta Dirección y órganos del Ministerio.
- 3.1.3 En esa misma línea, los literales d) y g) del artículo 24 del ROF señalan entre las funciones de esta Oficina el emitir opiniones legales que le sean solicitadas por la Alta Dirección y Órganos del MTPE, en los casos que corresponda; y, otras que les encargue la Alta Dirección.

3.2 Sobre la opinión técnica del órgano de línea del MTPE

- 3.2.1 Al respecto, la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, mediante Informe N° 25-2019-MTPE/2/15.1, señaló lo siguiente:

“(…)

- 3.3 *La creación de un programa de esta naturaleza es necesaria, pues constituye una respuesta ante la constatación de que la situación de las mujeres, en general en el mundo del trabajo, es desventajosa en comparación con la de los hombres. Esta situación se agrava cuando se trata de mujeres que han sido víctimas de violencia de género, ello porque la violencia suma vulnerabilidad a esta situación de por sí desventajosa.*
- 3.4 *El proyecto se centra en la inserción de las mujeres víctimas de violencia y encarga al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y al Ministerio de Economía y Finanzas dictar medidas necesarias para el cumplimiento de la Ley. Sin embargo, resulta necesario que se comprometa también al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ello por la atención de una mujer víctima de violencia debe tomar en cuenta las consecuencias que ésta tiene sobre ellas.*
- 3.5 *Si bien la exposición de motivos sí hace referencia a la necesidad de atención especializada al citar la experiencia española, esta necesidad ni se ve reflejada en el articulado del proyecto. Sería importante evidenciar que la atención debe estar en manos de personal técnico especializado, además de garantizar al acompañamiento a la mujer que requiere insertarse en el mercado laboral. La especialización y el acompañamiento son elementos del modelo de atención a víctimas de violencia de género asumido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y que se expresa en los protocolos de atención a víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar.*
- 3.6 *Además de los componentes del Programa de inserción laboral señalados en el artículo 2 del proyecto de Ley, se debe incluir una regulación específica sobre la necesidad de atención especializada en estos casos. Ello porque es conocido el hecho de que, si no existe un abordaje técnico que tenga como uno de sus elementos la contención y el acompañamiento, los programas de reinserción laboral no logran sus objetivos, al existir una alta deserción o un escaso nivel de participación. Hay que considerar que muchas veces las mujeres están inmersas en situaciones de violencia que deben seguir enfrentando, pues los agresores suelen estar muy cerca de ellas, incluso en sus propios hogares.*
- 3.7 *Es conveniente que el Estado, a través del sector encargado de ello pueda garantizar tanto la especialización, como el acompañamiento por lo que un proyecto de esta naturaleza debería considerar acciones a cargo también del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.*
- 3.8 *Por otro lado, cabe señalar que, si bien el proyecto de ley propone subvenciones para trabajadoras y empresas e incentivos para facilitar la movilidad geográfica de las mujeres y compensar las brechas salariales, no se evidencia de la exposición de motivos quién asumirá tales incentivos y subvenciones. En este sentido es necesario recordar que la Constitución Política, establece en su artículo 79 que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”. Asimismo, el Reglamento del Congreso, señala en su artículo 76° que*



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

las proposiciones legislativas de los congresistas “no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público [...]”.

IV. CONCLUSIONES:

Esta Dirección, en el ámbito de sus competencias, ha procedido a analizar el Proyecto de Ley N° 3955/2018-CR que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del programa de inserción socio laboral para mujeres víctimas de violencia de género; arribando a la conclusión de que es necesario replantear la propuesta considerando la inclusión de un capítulo que señale la importancia de que la reinserción se lleve a cabo por personal especializado en tratar casos de violencia de género y, además, que se garantice el acompañamiento a la mujeres víctimas de violencia que se pretende insertar en el mercado socio laboral”.

3.3 Sobre la declaración de interés nacional de la propuesta normativa

3.3.1 Dado que, el proyecto de Ley alude a una “declaración de interés nacional”, es importante acotar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, del 10 de abril del 2013, denominado “Sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas declaraciones de necesidad pública e interés nacional”, ha señalado sobre este tipo de Proyectos de Ley que:

“Atendiendo a esto último, se colige que en aquellos dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, se generan, en la mayoría de casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos. Respecto al primer resultado, implica que, para la ejecución de las prestaciones estatales resulte necesario que se autorice una transferencia de partida presupuestal para el sector correspondiente; mientras que, con referencia al segundo resultado se procura mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual deviene en brindar un mayor bienestar a la sociedad”.

3.3.2 Al respecto, de la revisión de la exposición de motivos de la propuesta normativa, se aprecia que la misma, se limita a declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del Programa de Inserción socio laboral para mujeres víctimas de violencia de género, sin indicar de manera específica el objeto de la misma.

3.4 Sobre la opinión de la esta Oficina

3.4.1 Al respecto esta Oficina considera que la propuesta normativa busca establecer un mecanismo que garantice la protección a la mujer víctimas de violencia de género, facilitando su reinserción laboral, lo cual es positivo dado que, además de la ayuda psicológica necesaria para este tipo de casos, es pertinente contar con mecanismo, que le permitan recuperar su vida, siendo uno de ellos, su reinserción en el ámbito laboral.

3.4.2 No obstante ello, se advierte que el Proyecto de Ley, propone la creación de un Programa de Inserción Socio Laboral para víctimas de violencia de género, el cual incluye:

1. Etapas de inserción socio laboral y de formación para el empleo.
2. Subvenciones para trabajadoras.
3. Subvenciones para empresas que contraten en forma temporal o indefinida a mujeres víctimas de violencia de género.
4. Incentivos para facilitar la movilidad geográfica de las mujeres e incentivos para compensar diferencias salariales.

3.4.3 Sobre el particular, se aprecia que la propuesta normativa se limita a señalar de manera enunciativa los cuatro (4) puntos que el mencionado programa contemplaría. Sin embargo, no precisa cuales serían las etapas de



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

inserción socio laboral y de formación para el empleo. Asimismo, tampoco señalan quién asumirá tales incentivos y subvenciones.

3.4.4 De otro lado, se hace presente que, el MTPE tiene como uno de sus objetivos “Generar competencias y oportunidades laborales para poblaciones vulnerables, particularmente mujeres víctimas de violencia y personas con discapacidad”, así como “Promover el empleo a través del mejoramiento de las competencias laborales y niveles de empleabilidad de las personas en condiciones de desempleo y subempleo”¹, contando con acciones estratégicas orientadas a “Promover la generación de oportunidades laborales para poblaciones vulnerables con énfasis en las mujeres víctimas de violencia y personas con discapacidad” y “Fortalecer los programas y proyectos sociales del sector promoviendo la generación de empleo y autoempleo, Diseñar y promover estrategias sectoriales para mejorar las competencias laborales y niveles de empleabilidad en los desempleados y subempleados, y, Fortalecer la generación de empleos temporales en la población desempleada y subempleada en condición de pobreza y pobreza extrema, promoviendo la articulación territorial y la competitividad local”²; lo cual, se lleva a cabo, en el marco de lo establecido en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2021 del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.

3.4.5 En ese sentido, esta Oficina comparte la opinión de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, señalada en el numeral 3.2.1 del presente informe; y adicionalmente, considera pertinente señalar, que el referido Proyecto de Ley, debe replantearse teniendo presente que el MTPE cuenta con objetivos y acciones estratégicas para lograr lo señalado en la propuesta normativa, como se ha indicado precedentemente.

3.5 Sobre el sustento técnico de la propuesta

3.5.1 Es importante señalar que, el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobada por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, dispone que lo siguiente:

“Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla”.

¹ Objetivo Estratégico N° 04 y 05 del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2021, Sector Trabajo y Empleo. Pág. 44. Información disponible en: https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-trabajo-y-promocion-del-empleo-2017-2021/.

² Acciones estratégicas de los objetivos Nros. 04 y 05 del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2021, Sector Trabajo y Empleo. Pág. 44. Información disponible en: https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-trabajo-y-promocion-del-empleo-2017-2021/



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

3.5.2 Lo mencionado, es concordante con el numeral 4.3 de la Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de la Entidades del Poder Ejecutivo³, el cual señala que para la elaboración de una exposición de motivos debe tenerse en cuenta lo siguiente:

"4.3. Análisis costo beneficio

El análisis costo beneficio es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general. Esta metodología nos permite cuantificar los pros (beneficios) y contras (costos) de una propuesta normativa, facilitando la evaluación de su necesidad y la identificación de medidas alternativas que persiguen el mismo objetivo. De este modo, el análisis costo beneficio nos permite conocer los beneficios concretos que aporta esta propuesta normativa; y, a su vez, visibilizar los costos y gastos que genera al Estado, a los agentes involucrados, a los afectados por la medida y a la sociedad en su conjunto⁹⁷. Así, a través de dicha herramienta, es posible determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente, buscando que se asigne la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios con dichos recursos".

Es importante notar que las propuestas normativas, sin importar cuán importantes o positivas sean, siempre conllevan diversos costos y beneficios. Si los beneficios son mayores que los costos, existe una alta posibilidad de que su aprobación contribuya al desarrollo del país. Por ello, al realizar un análisis costo beneficio se está asegurando que el impacto positivo generado por la propuesta normativa justifique los costos que el proyecto genera. Se trata, pues, de una herramienta de suma importancia para la justificación de la iniciativa legislativa".

3.5.3 De acuerdo a lo expuesto, se observa que el Proyecto de Ley no contiene un análisis detallado sobre el impacto y los efectos de la propuesta normativa que pueden afectar a los actores, la sociedad y el bienestar general, como ejemplo, indicando los aspectos negativos de la propuesta normativa, considerando que el Proyecto de Ley propone subvenciones para trabajadoras y empresas, así como incentivos, sin indicar quien asumirá tales subvenciones e incentivos, y, el costo para el Estado.

IV. CONCLUSIÓN

4.1 Esta oficina comparte los argumentos expuestos por la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo sin perjuicio de lo señalado en el numera 3.4 del presente informe.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.

Atentamente,

09 ABR. 2019

Lima,

Con la conformidad del funcionario que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes al Gabinete de Asesores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con copia a Secretaría General.

Atentamente,

Jenifer Apéstegui Hermenegildo
Abogada

Oficina General de Asesoría Jurídica

VICTORIA ROSAS CHÁVEZ
Jefa

Oficina General de Asesoría Jurídica



³ Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de la Entidades del Poder Ejecutivo. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Cuarta edición, corregida y aumentada: mayo de 2018. Pág. 67.

