

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA Período Anual de Sesiones 2023-2024

DICTAMEN 35

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de la mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 2675/2021-CR**¹, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista **Segundo Toribio Montalvo Cubas**, mediante el cual se propone declarar de necesidad pública y de interés nacional establecer lactarios y guarderías infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos del Perú.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Cuarta Sesión Extraordinaria, del 3 de mayo de 2024, realizada en la **modalidad mixta**, en la sala "Carlos Torres y Torres Lara", Víctor Raúl Haya de la Torre", del Congreso de la República [**presencial**] y en la sala de reuniones de la plataforma² de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar³ el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, con texto sustitutorio, mediante el cual se propone la *Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional*, con el **voto A FAVOR (10)** los congresistas: *Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Ramírez García, Tania Estefany (FP); Torres Salinas Rosío (APP); Vázquez Vela, Lucinda (BMCN); Portero López, Hilda Marleny (AP); Agüero Gutiérrez, María Antonieta (PL); Córdova Lobatón, María Jessica (Av.P); Palacios Huamán Margot (PL); y Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP).*

Presentaron **licencia (4)** las señoras congresistas: *López Morales, Jeny Luz (FP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (CD-JPP); Muñante Barrios, Alejandro (RP); y, Juárez Calle, Heidy Lisbeth (PP).*

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzkyMTM=/pdf>

² Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de Microsoft Teams.

³ Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por UNANIMIDAD, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

I. SITUACIÓN PROCESAL

• Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 2675/2021-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 20 de julio de 2022 y fue decretado el 21 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia, como única comisión dictaminadora.

• Antecedentes parlamentarios

De la revisión del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, en el presente Período Parlamentario 2021-2026, se han identificado las siguientes iniciativas que guardan relación con la proposición en evaluación:

- El **Proyecto de Ley 550/2021-CR**, actualizado por Acuerdo del Consejo Directivo del 18.OCT.2021 a solicitud del grupo parlamentario Perú Libre, mediante el cual se propone la *Ley que establece la implementación de guarderías en centros de trabajo y centros de estudio*.
- El **Proyecto de Ley 2444/2021-CR**, a iniciativa del congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, del grupo parlamentario Perú Libre, mediante el cual se propone la *Ley que declara la necesidad pública e interés nacional establecer lactarios y guarderías infantiles en las universidades del Perú*.
- El **Proyecto de Ley 3152/2022-CR**, a iniciativa de la congresista Rosangella Andrea Barbarán Reyes, del grupo parlamentario Fuerza Popular, mediante el cual se propone la *Ley que crea guarderías para los hijos de estudiantes de universidades, institutos superiores, centros de formación técnica, centros de educación básica alternativa*.
- El **Proyecto de Ley 3205/2022-CR**, a iniciativa de la congresista Lucinda Vásquez Vela, del grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, mediante el cual se propone la *Ley de protección de la vida familiar y cuidado infantil, mediante la implementación de salas cuna o guarderías en centros laborales*.
- El **Proyecto de Ley 3817/2022-CR**, a iniciativa de la congresista Yorel Kira Alcarraz Agüero, del grupo parlamentario Integridad y Desarrollo, mediante el cual se propone la *Ley que promueve la implementación de salas, cunas o guarderías en las universidades públicas y privadas*.

Respecto de los **Proyectos de Ley 550/2021-CR y 3205/2022-CR**, fueron derivadas a la **Comisión de Trabajo y Seguridad Social**, grupo especializado que planteó una fórmula legal sustitutoria señalando que, las iniciativas resultan coherentes con la política pública promovida por el Poder Ejecutivo que buscan compatibilizar el trabajo con las responsabilidades familiares a través de la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

creación de un servicio de cuidado infantil, no obstante, en su Octava Sesión Ordinaria del 15 de noviembre de 2022 **la propuesta no fue aprobada**⁴ por el Pleno de dicho grupo especializado, remitiéndolos **al archivo**.

Respecto de los **Proyectos de Ley 2444/2021-CR, 3152/2022-CR y 3817/2022-CR** fueron derivadas a las **comisiones de Educación, Juventud y Deporte**⁵ y de **Presupuesto y Cuenta General de la República**⁶, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente. Ambos grupos especializados aprobaron las iniciativas legislativas, modificando la Ley 30220, Ley Universitaria, a fin de implementar servicios de cuidado infantil para hijos de los integrantes de la comunidad universitaria.

- **Cumplimiento de los requisitos reglamentarios**

El **Proyecto de Ley 2675/2021-CR**, que es materia de evaluación y pronunciamiento, ha sido remitido a esta Comisión de conformidad con el artículo 77 y cumplen con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El **Proyecto de Ley 2675/2021-CR** cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República y propone la Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional establecer lactarios y guarderías infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos del Perú

El **Proyecto de Ley 2675/2021- CR**, en su fórmula legal cuenta con 11 artículos y una disposición complementaria final, con las siguientes consideraciones:

- El artículo 1 señala el objeto establecer lactarios y guarderías infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos del Perú, para uso de los comerciantes, personal administrativo y personal de seguridad, que desarrollan sus actividades en los mercados de mayoristas o mercados de abastos de alimentos del Perú.
- En el artículo 2 se establece la finalidad de la Ley.
- En el artículo 3 se considera declarar de necesidad pública y de interés nacional la creación de lactarios y guarderías infantiles en los mercados

⁴ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTQ2Njk=/pdf>

⁵ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTEExMTQw/pdf>

⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTA0OTIx/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

mayoristas, mercados de abastos de alimentos para el uso de los comerciantes, personal administrativo que desarrollan sus actividades laborales dentro de los mismos.

- En el artículo 4 se establece una definición sobre la primera infancia.
- En el artículo 5 se establecen lineamiento sobre la asignación del personal, características y tiempo de uso de los lactarios y las guarderías infantiles de los mercados mayoristas de alimentos.
- En los artículos 6, 7, 8 y 9 se propone la modificación de los artículos 10, 11, 19 y 20 de la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos.
- En el artículo 10 se propone la modificación del artículo 1 de la Ley 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna.
- En el artículo 11 se propone la modificación del artículo 1 del Decreto Supremo 001-2016- MINP, Decreto Supremo que desarrolla la Ley 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna (SIC).

III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso
- **Ley 29158**, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- **Ley 27337**, Código de los Niños y Adolescentes.
- **Ley 28026**, Ley del sistema de mercados mayoristas de alimentos.
- **Ley 28983**, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- **Ley 26518**, Ley del Sistema Nacional de Atención Integral del Niño y del Adolescente.
- **Ley 29896**, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna.
- **Decreto Supremo 023-2021-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna.
- **Decreto Supremo 038-2004-AG**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 28026, Ley de Mercados Mayoristas de Alimentos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

a. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 2675/2021-CR**, se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
21.SET.2022	Defensoría del Pueblo (DP)	Oficio 0242-2022-2023-CMF/CR	SÍ
21.SET.2022	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) ⁷	Oficio 0044-2022-2023-CMF/CR	SÍ
21.SET.2022	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ⁸	Oficio 0043-2022-2023-CMF/CR	SÍ
21.SET.2022	Asociación de Municipalidades del Perú - AMPR	Oficio 0041-2022-2023-CMF/CR	NO

b. Opiniones recibidas

Para la evaluación del **Proyecto de Ley 2675/2021-CR** se han recibido opiniones de las siguientes instituciones:

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de su entonces secretario general, señor **José Ernesto Montalva de Falla**, mediante Oficio N°D000739-2023-MIMP-SG⁹, de fecha 12 de abril de 2024, adjunta el el Informe N°D000309-2023-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el cual emite opinión **VIABLE con observaciones**, con la siguiente conclusión:

“III. CONCLUSIÓN

*3.1 El Proyecto de Ley N°2675/2021-CR, “Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional establecer lactarios y guarderías infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos del Perú” **resulta viable con observaciones**, en concordancia con lo señalado en el numeral 2.14 del presente informe.*

[...]

[Subrayado y resaltado es nuestro]

⁷ El Oficio 0044-2022-2023-CMF/CR, fue emitido en ejercicio de la presidencia de la Comisión de Mujer y Familia, congresista Lucinda Vásquez Vela, período 2022-2023.

⁸ El Oficio 0043-2022-2023-CMF/CR, fue emitido en ejercicio de la presidencia de la Comisión de Mujer y Familia, congresista Lucinda Vásquez Vela, período 2022-2023.

⁹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc1MTA4/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de su secretario general, el señor ministro **Juan Francisco Herrera Noblecilla**, mediante Oficio N°0890-2023-MTPE/4¹⁰, de fecha 12 de abril de 2023, adjunta el Informe N°0351-2023-MTPE/4/8, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica, el cual emite opinión **VIABLE**, con observaciones, con la siguiente conclusión:

"V. CONCLUSIONES

*Por Lo expuesto, teniendo en cuenta la opinión de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales (DPPDFL) de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, esta oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 2675/2021-CR **resulta VIABLE CON OBSERVACIONES**, por lo siguiente:*

- 5.1. En principio **la propuesta normativa es coherente con el marco normativo vigente que, a nivel internacional y nacional**, promueve la conciliación del trabajo y la vida familiar y personal; así como en las brechas de igualdad en el mercado laboral existentes para las mujeres.*
- 5.2. Sin embargo, **se observa que la propuesta de modificación prevista en el artículo 11 del proyecto de ley** hace referencia al Decreto Supremo N° 001-2016-MIMP, norma que se encuentra actualmente derogada.*
- 5.3. Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, la DPPDFL observa que **el proyecto de ley obvia considerar que la Ley N° 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna, alcanza a las "instituciones del sector público y del sector privado"**, por lo que resulta necesario justificar algunos aspectos sobre la inclusión o no de los mercados mayoristas de alimentos en el ámbito de aplicación de la citada norma. Sobre tales aspectos se hace referencia en el numeral 4.15 del presente informe.*
- 5.4. A modo de comentario, la DPPDFL recomienda el uso del lenguaje inclusivo en el íntegro del texto del proyecto de ley.*
[Subrayado y resaltado es nuestro]

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, a través de la secretaria general, señora Alicia Abanto Cabanillas, primera adjunta (e) de la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio

¹⁰ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc1MTA3/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

N°0001-2023-DP/PAD¹¹, de fecha 3 de enero de 2023, el cual emite opinión **VIABLE**, con la siguiente conclusión:

"4. CONCLUSIÓN

*La Defensoría del Pueblo, tal como en su oportunidad opinó en el Informe N° 014 - 2017- DP/ADM y en el Informe N°0006-2022-DP/ANA, considera que la propuesta legislativa N° 02675/2021-CR "Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional establecer lactarios y guarderías infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos del Perú", resulta muy importante y acorde con las obligaciones estatales, siendo en nuestra **opinión viable**, en consideración de los siguientes fundamentos:*

- *Existe un marco legal que obliga al Estado a tomar medidas de protección efectivas con base en el interés superior, así como en el deber de cuidado y protección con la finalidad de generar bienestar en las niñas y niños. Por ello, **la creación de guarderías infantiles y lactarios que permitan facilitar dicho deber se encuentra en consonancia con lo dispuesto por la Convención de los Derechos del Niño y las intervenciones del Estado** destinadas a priorizar la atención y cuidado de la primera infancia, siempre que cuenten con condiciones de calidad.*
- *Resulta indispensable contar con un sistema funcional y articulado, que no se centre en la responsabilidad de las mujeres al interior de las familias peruanas, sino que asegure servicios públicos de cuidados para todas las personas que así lo necesiten, entre ellas, niñas y niños.*
- *A través de **la promoción de la lactancia materna, el Estado beneficia a las madres y garantiza el derecho de niños/as a alcanzar un estado adecuado de nutrición**; también, permite una mayor oportunidad para el acceso al trabajo de las mujeres, al tener y mantener un espacio en donde trabajo y familia concilien. De esta manera, se contribuye a la igualdad de género, a la disminución de la desnutrición y mortalidad infantil, así como a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres con responsabilidades familiares, a la par del cumplimiento del principio del interés superior del niño/a.*
- ***La propuesta de crear guarderías y el uso de lactarios es una necesidad que requiere ser atendida conforme a los derechos de cuidado y protección de la niñez**, mediante una intervención del Estado que apoye a madres y, también, a cuidadores sin distinción de sexo.*

[...]"

[Subrayado y resaltado es nuestro]

¹¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc1MTA2/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

c. Opiniones ciudadanas

Respecto al **Proyecto de Ley 2675/2022-CR**, en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la fecha de la aprobación del presente dictamen se han registrado una opinión ciudadana, que se muestra a favor de la propuesta legislativa:

MILAGROS JENNIFER REYES PAREDES

10/11/2022

Es muy importante fomentar los espacios para la primera infancia, así como el respeto hacia los niños y niñas.

Respecto al **Proyecto de Ley 5315/2022-CR**, en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la fecha de la aprobación del presente dictamen no han registrado las opiniones ciudadanas:

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

a) Problemática identificada y materia legible

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un hecho o problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. "*La idea es que la comprensión del problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley*"¹². Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del hecho o problema, se puede implicar que hay materia por legislar.

Ahora, ¿cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con la iniciativa legislativa?

Para el autor del **Proyecto de Ley 2675/2021-CR** señala en su Exposición de Motivos el siguiente problema: **la población más vulnerable de la sociedad, quienes normalmente trabajan en los mercados o centros de abastos, abandonan [en sus casas] a sus menores hijos [...] en la primera infancia; quienes están inmersos al riesgo inminente de su seguridad, de la vida y la salud; refiriendo además que, en países en desarrollo como el Perú, la desnutrición contribuye a la mortalidad infantil en 50%**. El

¹² Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

problema se agrava cuando existe situaciones de pobreza, donde las familias enfrentan mayores dificultades para acceder a servicios de salud de calidad y para proveer los cuidados necesarios para los recién nacidos. En esa línea el autor de la iniciativa enfatiza la necesidad de promover y facilitar la lactancia materna exclusiva, como la mejor opción de alimentación para los lactantes, dada su capacidad para ofrecer protección contra diversas enfermedades, así como la posibilidad de acceder a guarderías infantiles.

Consecuentemente, la **materia legíslable** identificada en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR es **regular sobre los lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en Perú** para viabilizar el adecuado cuidado y alimentación de los niños de la primera infancia para que, de esta manera, cuenten con un desarrollo adecuado tanto en el aspecto fisiológico como emocional y por otra parte permite que las madres lactantes continúen desarrollando sus actividades laborales normalmente.

c) Propuesta normativa

Considerando el problema expuesto, el **Proyecto de Ley 2675/2021-CR** busca establecer lactarios y guarderías infantiles en los mercados mayoristas y de abastos de alimentos en Perú, dirigidos a los comerciantes, personal administrativo y de seguridad que trabajan en estos espacios. Este enfoque responde a la necesidad de proporcionar soporte a los trabajadores que son padres o cuidadores de niños pequeños durante sus jornadas laborales. Aquí algunos aspectos clave del proyecto:

Objetivos y modificaciones propuestas

- **Objetivo General:** El principal objetivo del proyecto es mejorar las condiciones laborales para los trabajadores de mercados, permitiéndoles tener un lugar seguro y adecuado para sus hijos mientras trabajan. Esto no solo promueve un ambiente de trabajo más humanizado y apoya la lactancia materna, sino que también potencia la productividad y bienestar del personal.
- **Modificaciones legislativas:** Se propone modificar normas existentes para integrar los lactarios y las guarderías como requisitos en los mercados. Las modificaciones incluyen cambios en la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos y su reglamento, así como en leyes y decretos que regulan la implementación de lactarios en el sector público y privado.

Detalles específicos y regulaciones

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

- **Declaración de necesidad pública:** El proyecto declara como necesidad pública y de interés nacional la implementación de estas instalaciones, subrayando su importancia estratégica para la política social y laboral del país.
- **Definición y regulaciones específicas:** Se define el concepto de "primera infancia" y se establecen las especificaciones sobre el personal responsable, las características y el tiempo de uso de los lactarios y guarderías.

Impacto y consideraciones

- **Beneficios:** Al facilitar a los trabajadores un espacio para el cuidado de sus hijos, se espera que se mejore la calidad de vida, se reduzca la tensión laboral y se fomente un entorno de trabajo más inclusivo y equitativo.
- **Desafíos de implementación:** El éxito de esta iniciativa dependerá de la eficacia con la que se implementen las instalaciones en un sector tan diverso y a menudo informal como el de los mercados de abastos.
- **Costos y financiación:** Aunque el proyecto es noble en sus intenciones, la financiación y el mantenimiento de las instalaciones requerirán una planificación cuidadosa y posiblemente apoyo financiero del gobierno o de los propios mercados.

Sin duda, este proyecto de ley es una propuesta interesante para atender las necesidades de los trabajadores en sectores críticos y mejorar las condiciones laborales, a la vez que se promueve el bienestar de la próxima generación. Es un ejemplo de cómo las políticas públicas pueden ser diseñadas para abordar necesidades concretas de los trabajadores, especialmente en lugares de trabajo que no son típicamente considerados en la primera línea de las políticas de bienestar familiar, como son los mercados de alimentos. La implementación de lactarios y guarderías podría servir como un modelo para otros sectores, destacando la importancia de apoyar a los trabajadores no solo en términos económicos, sino también en su bienestar familiar y personal.

d) Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Habiéndose concluido que sí existe materia legible en la iniciativa legislativa, siendo esta **regular sobre los lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en Perú**. Ahora corresponde analizar las opiniones recibidas de las entidades especializadas para evaluar las posibles observaciones a la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta normativa en resolver el problema identificado.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

Considerando que toda propuesta de ley presupone la existencia de un hecho o problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende supurar. De lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley.

Análisis de las observaciones a la NECESIDAD:

De las opiniones vertidas por el **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**, a través de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales (DPPDFL) de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, destaca que: *La implementación de lactarios y guarderías constituye una medida de conciliación del trabajo y la vida familiar y personal; y, en consecuencia, promueve la igualdad de oportunidades y no discriminación de las mujeres en el ámbito laboral.*

A su turno, la **Defensoría del Pueblo** señala que: *la propuesta contenida en el Proyecto de Ley 02675/2021-CR pone en evidencia la necesidad de que el Estado fortalezca las políticas públicas ya existentes y adopte otras orientadas a conciliar el trabajo y la vida familiar, en las el que se conciba las obligaciones de cuidado como una responsabilidad social compartida, que permita materializar esta conciliación (familia y trabajo).*

En esa misma línea, el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** considera que: *El Proyecto de Ley 2675/2021-CR, "Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional establecer lactarios y guarderías infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos del Perú", resulta viable con observaciones.*

Asimismo, de las opiniones ciudadanas recibidas, tenemos la efectuada por la ciudadana **Milagros Jennifer Reyes Paredes**, el 10 de noviembre de 2022, que refiere: *Es muy importante fomentar los espacios para la primera infancia, así como el respeto hacia los niños y niñas.*

Como se puede observar, las opiniones de diversas entidades gubernamentales y ciudadanas respecto al **Proyecto de Ley 2675/2021-CR** reflejan un reconocimiento general de la importancia y necesidad de esta iniciativa legislativa, así como un consenso en torno a su potencial para mejorar la conciliación del trabajo y la vida familiar, promover la igualdad de oportunidades y fortalecer las políticas públicas en estos ámbitos. Este punto es fundamental, ya que las mujeres frecuentemente enfrentan mayores desafíos en el equilibrio entre sus carreras y responsabilidades familiares. Facilitar accesos a servicios como lactarios y guarderías en el lugar de trabajo puede contribuir significativamente a reducir las barreras laborales que enfrentan las mujeres, particularmente en entornos de trabajo como los mercados, donde las opciones de cuidado infantil adecuado pueden ser limitadas.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

La perspectiva de la Defensoría del Pueblo es crucial, ya que subraya la importancia de ver el cuidado infantil no solo como una responsabilidad individual de los padres, sino como un aspecto de la vida social y laboral que requiere el apoyo colectivo y estructural del Estado y la sociedad. La postura del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sugiere que, aunque el proyecto es en general positivo, pueden existir aspectos específicos que necesiten ajustes o mejoras para maximizar su efectividad y asegurar su implementación adecuada. Las observaciones podrían estar relacionadas con aspectos operativos, financieros o de diseño de las instalaciones, asegurando que cumplan con los estándares necesarios para proporcionar un servicio adecuado y seguro.

Consecuentemente, respecto de la necesidad, **la Comisión de Mujer y Familia colige que, la implementación de lactarios y guarderías en los mercados mayoristas y de abastos es reconocida como una estrategia efectiva para promover la igualdad de oportunidades entre los hombres y mujeres, mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, y fortalecer las políticas de conciliación laboral y familiar.** Asimismo, este proyecto de ley presenta una oportunidad para el Estado de demostrar su compromiso con el bienestar de las familias trabajadoras y de avanzar hacia una sociedad más inclusiva y equitativa. Sin embargo, será crucial abordar las observaciones y recomendaciones, respecto de su viabilidad, de los diferentes ministerios para asegurar que la implementación de la ley sea efectiva y beneficiosa para todas las partes involucradas.

Análisis de las observaciones de la VIABILIDAD

Considerando que toda iniciativa legislativa debe hacerse bajo la presunción de que los instrumentos legales podrían ayudar a la solución del hecho o problema. En tal sentido, se hace necesaria la ponderación de los argumentos para, ubicado el problema, dejar en claro si la solución legal que se propone es razonable y viable respecto de las características de la necesidad existente.

Si bien es cierto se ha determinado la necesidad de **regular sobre los lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en Perú**, no obstante, de las opiniones recibidas existen dos grupos de observaciones a la viabilidad de la iniciativa legislativa: i) de fondo y ii) de forma.

Respecto de las observaciones de fondo, están referidas a que el autor del Proyecto de Ley 2675/2021-CR no habría considerado que la Ley 29896, *Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna*, ya incluye al sector privado para que se implemente lactarios en estas instituciones, y que los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos formarían parte de este grupo de empresas, es decir, bastaría

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

con adecuarse el reglamento de la Ley 29896, para su aplicación en los mercados mayoristas y de abastos.

Al respecto, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo refirió que: *es necesario que pueda justificarse: i) si es que los mercados mayoristas de alimentos no se encuentran ya incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma, resultando en dicho caso que su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 023- 2021-MIMP, pueda adecuarse a realidades como las de los mercados mayoristas de alimentos, en las que nos encontramos frente a un establecimiento que está bajo la gestión de una empresa operadora; o, en todo caso, ii) si se considera que los mercados mayoristas de alimentos no están comprendidos en el ámbito de la Ley 29896, por no calificar como una "institución" en los términos de la regulación vigente -por ejemplo, por no involucrar una relación de trabajo regulada por el derecho del trabajo-, correspondiendo entonces justificar la idoneidad de modificar la ley para incluir en esta una regulación que alcance a los espacios distintos a los enmarcados en una relación de trabajo, como pueden ser los mercados mayoristas, los centros comerciales, entre otros.*

Para atender esta observación, en efecto, la Ley 29896, *Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna*, ya dispone la implementación de lactarios en todas **las instituciones del sector público y del sector privado** en las que laboren veinte o más mujeres en edad fértil, y define al lactario como un ambiente especialmente acondicionado y digno para que las madres trabajadoras extraigan su leche materna durante el horario de trabajo, asegurando su adecuada conservación; disponiéndose un plazo de implementación de 90 días hábiles contados a partir de la vigencia de la adecuación del Decreto Supremo 009-2006-MINDEM, plazo que ya se encuentra vencido en exceso.

Por otro lado, el reglamento de la Ley 29896, aprobado con Decreto Supremo 023-2021-MIMP, hace dos precisiones que, a entender de la Comisión de Mujer y Familia, excluye a los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos dentro de sus alcances a pesar de ser instituciones privadas¹³, y son las siguientes:

- Que las instituciones privadas con uno o más **centros de trabajo** donde laboren veinte (20) o más mujeres en edad fértil, implementan en cada uno de ellos un lactario institucional. Es decir, que **solo se implementan lactarios en centros de trabajo.**

¹³ **Instituciones privadas:** Toda institución del sector privado de la economía y que no se encuentra en los alcances del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

- Que, un centro de trabajo **es el lugar donde se encuentran las instalaciones de la institución privada en la que prestan sus servicios las usuarias del servicio**. Es decir, existe una figura de empleador – trabajador.

Para abonar a lo ya señalado, es pertinente referir que **los espacios de mercados mayoristas y mercado de abastos de alimentos no se configura en una relación de empleador-trabajador**. Además, según la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de alimentos, se define como mercado mayorista de alimentos al establecimiento en el que, bajo **la gestión de una empresa operadora**, negocian agentes de comercio mayorista y se concentra la mayor oferta de productos alimenticios agrícolas percederos, menestras y otros granos secos, y recursos hidrobiológicos, y de ser el caso, la de otras poblaciones bajo la modalidad de reexpedición de productos. Es decir, la empresa operador del mercado solo se dedica a alquilar espacios a terceros para que estos vendan productos, además de brindar servicios conexos (vigilancia, servicios higiénicos, entre otros).

Consecuentemente, para la Comisión de Mujer y Familia los mercados mayoristas y mercados de abastos no se encuentran dentro del ámbito de la Ley 29896, *Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna*, y por ende, tampoco podría adecuarse su reglamento para incluir a estas instituciones, no obstante, la implementación de lactarios institucionales y de guarderías infantiles en espacios en donde se trabaja, como lo son los mercados mayoristas y mercados de abastos, contribuye a garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, pero también tutela los derechos de las madres trabajadoras, quienes asumen mayoritariamente las responsabilidades asociadas a las labores de cuidado; para hacer efectivo ello es necesario aprobar una ley que regule **sobre los lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en Perú**.

Pero, ¿será viable una ley que obligue a los mercados mayoristas y mercados de abasto de alimentos para que implementen lactarios y servicio de cuidado de niños?

Para absolver esta inquietud, nos remitimos al documento denominado "Lineamientos Generales para la formulación de Reglamentos Internos de Mercados de Abastos Minoristas"¹⁴, aprobado con Resolución Ministerial 00190-2021-PRODUCE, de fecha 15 de julio de 2021, que señala textualmente lo siguiente:

¹⁴ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2019793/LINEAMIENTOS%20GENERALES%20PARA%20LA%20FORMULACION%20REGLAMENTOS%20INTERNOS.pdf.pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

*Según el Censo Nacional de Mercados de Abastos realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el año 2016, **en el Perú existen 2,612 mercados de abastos, entre minoristas y mayoristas. Aproximadamente son más de 273 mil puestos en funcionamiento, los cuales son fuente de empleo para miles de personas.** Asimismo, los mercados de abastos tienen un rol muy importante en la seguridad alimentaria nacional, además de promover nuestra biodiversidad, generar lazos comunitarios y fomentar el sector gastronómico, entre otros.*

*Sin embargo, a pesar de su importancia, los mercados de abastos del país aún tienen diversos obstáculos que afectan su competitividad. Entre los principales se encuentran: i) Insuficientes políticas y marco normativo para mercados, ii) **Deficiente infraestructura y equipamiento**, iii) Inadecuada manipulación de alimentos y gestión de residuos sólidos, iv) Inadecuada gestión administrativa de mercados, v) Escasa aplicación de innovación e incorporación de herramientas digitales en los procesos, actividades y servicios que se dan en los mercados.*

A inicios del año 2020, la crisis sanitaria provocada por la Covid-19, hizo que los mercados de abastos se volvieran espacios con altas probabilidades de riesgo de contagio y propagación del virus, dejando expuestas sus limitaciones y carencias. Ante ello, se priorizó la necesidad de ser incorporados en las agendas de los sectores competentes, debido a su importante rol en la distribución de alimentos para los hogares del país y por su capacidad como punto de reactivación económica en los territorios.

En ese sentido, considerando que los mercados de abastos de alimentos están en proceso de adecuar su infraestructura y contar con equipamientos adecuados, **no sería efectivo imponer una obligación de implementar lactarios y cunas infantiles hasta que no se consoliden**, sin embargo, la Comisión de Mujer y Familia considera pertinente llamar la atención al Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales y locales, según sus competencias, para que se considere en estos espacios, de manera progresiva, su implementación, en razón de ello **se propondrá una norma declarativa**.

Respecto de las observaciones de forma, están referidas a que las disposiciones normativas de la propuesta legislativa deben evaluarse y adecuarse, en función de las observaciones fondo planteadas por las entidades consultadas, a efectos de que sea viable y compatible con el ordenamiento jurídico vigente. Esta evaluación se realiza en la Tabla 01. Evaluación de las observaciones de forma del Proyecto de Ley 2675/2021-CR.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

Tabla: Evaluación de las observaciones de forma del Proyecto de Ley 2675/2021-CR

Fórmula legal del Proyecto de Ley 2675/2021-CR	Observaciones a la viabilidad	Comentarios de la Comisión de Mujer y Familia
<p>Artículo 1. Objeto de la Ley</p>	<p>El MIMP sugiere no utilizar el término guardería, toda vez que deviene de una concepción asistencialista que cosifica al niño o niña como objetos de guarda y, no como sujetos de derechos. Por tanto, se sugiere utilizar el término servicios de cuidado infantil, el cual puede brindarse bajo la modalidad de cuna u otros.</p>	<p>Se acepta las observaciones del MIMP, en el sentido de reemplazar el término guardería, en su reemplazo se utilizará cuidado diurno de niños o cunas infantiles. Consecuentemente, en todo el texto se eliminará el término observado.</p>
<p>Artículo 2. Finalidad de la Ley</p>	<p>El MIMP propone un texto alternativo al considerado en la iniciativa legislativa.</p>	<p>Al respecto, considerando las recomendaciones de Técnica Legislativa, en la fórmula legal sustitutoria no se considerará un artículo referido a la finalidad de la norma, toda vez que este texto formará parte de la fundamentación del dictamen.</p>
<p>Artículo 3. Declárese de necesidad pública y de interés nacional Declárase de necesidad pública y de interés nacional la creación de lactarios y guarderías infantiles en los mercados mayoristas, mercados de abastos de alimentos y sus análogos para el uso de los comerciantes, personal administrativo que desarrollan sus actividades laborales dentro de los mismos.</p>	<p>Para el MIMP lo referido en los artículos 1 y 2 son repetitivos con el contenido del artículo 3.</p>	<p>En efecto, la Comisión coincide con lo observado por el MIMP, en ese sentido sólo se considerará en la fórmula legal el artículo 3, referido a la declaratoria de interés nacional, consecuentemente, se desestima incluir los artículos 1 y 2 en la fórmula legal sustitutoria.</p>
<p>Artículo 4. Definición de primera infancia Entiéndase por primera infancia a la etapa comprendida desde el nacimiento hasta los 6 años. Que es la etapa trascendental para el desarrollo adecuado del ser humano.</p>	<p>En cuanto al artículo 4, el MIMP sugiere definir la primera infancia desde el nacimiento hasta los 6 años de edad. Sin embargo, precisa que este período abarca en realidad solo hasta los 5 años de edad, tal como se especifica en la Política Nacional Multisectorial de Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 - PNMNNA, que fue aprobada mediante el Decreto Supremo 008-2021-MIMP (página 86). Además, el proyecto de ley no necesita incluir un artículo específico para definir la primera infancia.</p>	<p>En efecto, la Comisión coincide que, para la presente iniciativa, no es necesario plantear una definición de la primera infancia, sobre todo, si estos términos son definidos en la Política Nacional Multisectorial de Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 - PNMNNA, que fue aprobada mediante el Decreto Supremo 008-2021-MIMP, consecuentemente, se desestima incluir el presente artículo.</p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

<p>Artículo 5. De la asignación del personal responsable, características y tiempo de uso de los lactarios y las guarderías infantiles de los mercados mayoristas de alimentos</p> <p>El área administrativa de los mercados mayoristas de alimentos, podrá asignar el personal especializado, con formación técnica o profesional en el cuidado de niños de primera infancia y deberá establecer horarios de funcionamiento acorde con los horarios de trabajo de los beneficiarios.</p> <p>El tiempo de uso de los lactarios y guarderías infantiles de los mercados mayoristas de alimentos, durante el horario de trabajo de los comerciantes y personal administrativo, no podrá ser inferior a una hora por día.</p> <p>El espacio deberá adecuarse a las disposiciones normativas vigentes establecidas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos.</p>	<p>El MIMP refiere que, si bien el proyecto de ley hace referencia a normas que tienen relación con el Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos y de lactarios, no hace un mayor desarrollo de las guarderías o en todo caso no queda claro las responsabilidades en la implementación, gestión y fiscalización de las guarderías ni tampoco se menciona en la exposición de motivos.</p>	
<p>Artículo 6. Modificación del artículo 10 de la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de alimentos</p> <p>Modifíquese el artículo 10 de la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de alimentos, incorporándose el numeral 10.3 según el siguiente texto:</p> <p>"Artículo 10. Terreno</p> <p>[...]</p> <p>10.3. El área total del terreno debe permitir la adecuación, ampliación e implementación de infraestructura, para los lactarios y guarderías infantiles."</p>	<p>Según PRODUCE, los mercados de abastos del país aún tienen diversos obstáculos que afectan su competitividad. Entre los principales se encuentran: i) Insuficientes políticas y marco normativo para mercados, ii) Deficiente infraestructura y equipamiento, iii) Inadecuada manipulación de alimentos y gestión de residuos sólidos, iv) Inadecuada gestión administrativa de mercados, v) Escasa aplicación de innovación e incorporación de herramientas digitales en los procesos, actividades y servicios que se dan en los mercados.</p>	<p>La Comisión, considerando que los mercados de abastos de alimentos están en proceso de adecuar su infraestructura y contar con equipamientos adecuados, según los "Lineamientos Generales para la formulación de Reglamentos Internos de Mercados de Abastos Minoristas", aprobado con Resolución Ministerial 00190-2021-PRODUCE, de fecha 15 de julio de 2021, no sería efectivo ni viable imponer una obligación de implementar lactarios y cunas infantiles hasta que no se consoliden, sin embargo, la Comisión de Mujer y Familia considera pertinente llamar la atención al Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales para que se considere en estos espacios, de manera progresiva, su implementación, en razón de ello se propondrá una norma declarativa.</p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

<p>Artículo 7. Modificación del artículo 11 de la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de alimentos Modifíquese el artículo 11 de la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de alimentos, incorporándose el numeral 11.4 y 11.5, según el siguiente texto: "Artículo 12. Infraestructura [...] 11.4. La administración del mercado mayorista o mercado de abastos de alimentos, implementará áreas sobre su propio dominio para los lactarios y guarderías infantiles que servirá para el uso de los comerciantes, personal administrativo y personal de seguridad. 11.5. La infraestructura relacionada con las actividades complementarias y conexas del mercado mayorista, serán decididas por la empresa operadora en función de la demanda."</p>	<p>Según PRODUCE, los mercados de abastos del país aún tienen diversos obstáculos que afectan su competitividad. Entre los principales se encuentran: i) Insuficientes políticas y marco normativo para mercados, ii) Deficiente infraestructura y equipamiento, iii) Inadecuada manipulación de alimentos y gestión de residuos sólidos, iv) Inadecuada gestión administrativa de mercados, v) Escasa aplicación de innovación e incorporación de herramientas digitales en los procesos, actividades y servicios que se dan en los mercados.</p>	<p>La Comisión, considerando que los mercados de abastos de alimentos están en proceso de adecuar su infraestructura y contar con equipamientos adecuados, según los "Lineamientos Generales para la formulación de Reglamentos Internos de Mercados de Abastos Minoristas", aprobado con Resolución Ministerial 00190-2021-PRODUCE, de fecha 15 de julio de 2021, no sería efectivo ni viable imponer una obligación de implementar lactarios y cunas infantiles hasta que no se consoliden, sin embargo, la Comisión de Mujer y Familia considera pertinente llamar la atención al Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales para que se considere en estos espacios, de manera progresiva, su implementación, en razón de ello se propondrá una norma declarativa.</p>
<p>Artículo 8. Modificación del artículo 19 de la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de alimentos Modifíquese el artículo 19, incorporándose los incisos c), d), e), f), g), h), i), j) k), l) m) y n), al numeral 19.2 de la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de alimentos, según el siguiente texto: "Artículo 19. Reglamento interno del mercado mayorista [...] 19.2. El reglamento interno debe establecer normas sobre los siguientes aspectos: [...]"</p>	<p>Según PRODUCE, los mercados de abastos del país aún tienen diversos obstáculos que afectan su competitividad. Entre los principales se encuentran: i) Insuficientes políticas y marco normativo para mercados, ii) Deficiente infraestructura y equipamiento, iii) Inadecuada manipulación de alimentos y gestión de residuos sólidos, iv) Inadecuada gestión administrativa de mercados, v) Escasa aplicación de innovación e incorporación de herramientas digitales en los procesos, actividades y servicios que se dan en los mercados.</p>	<p>La Comisión, considerando que los mercados de abastos de alimentos están en proceso de adecuar su infraestructura y contar con equipamientos adecuados, según los "Lineamientos Generales para la formulación de Reglamentos Internos de Mercados de Abastos Minoristas", aprobado con Resolución Ministerial 00190-2021-PRODUCE, de fecha 15 de julio de 2021, no sería efectivo ni viable imponer una obligación de implementar lactarios y cunas infantiles hasta que no se consoliden, sin embargo, la Comisión de Mujer y Familia considera pertinente llamar la atención al Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales para que se considere en estos espacios, de manera progresiva, su implementación, en razón de ello se propondrá una norma declarativa.</p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

<p>c) Los requisitos, las condiciones y la modalidad para el uso de los lactarios y las guarderías infantiles [...] n) Para el caso de lactarios y guarderías infantiles entiéndase que suerte el mismo efecto que mercados de abastos o sus análogos.</p>		
<p>Artículo 9. Modificación del artículo 20 de la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de alimentos Modifíquese el artículo 20, incorporándose el numeral 20.5 de la Ley 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de alimentos, según el siguiente texto: "Artículo 20. Competencia de las municipalidades provinciales [...] 20.5. Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento se requiere del cumplimiento del Decreto Supremo 001-2016-MIMP, que desarrolla la Ley 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna. Salvo casos especiales, donde predomine el estado de necesidad social que amerite la excepción de la misma. {...}.</p>	<p>Según PRODUCE, los mercados de abastos del país aún tienen diversos obstáculos que afectan su competitividad. Entre los principales se encuentran: i) Insuficientes políticas y marco normativo para mercados, ii) <u>Deficiente infraestructura y equipamiento</u>, iii) Inadecuada manipulación de alimentos y gestión de residuos sólidos, iv) Inadecuada gestión administrativa de mercados, v) Escasa aplicación de innovación e incorporación de herramientas digitales en los procesos, actividades y servicios que se dan en los mercados.</p>	<p>La Comisión, considerando que los mercados de abastos de alimentos están en proceso de adecuar su infraestructura y contar con equipamientos adecuados, según los "Lineamientos Generales para la formulación de Reglamentos Internos de Mercados de Abastos Minoristas", aprobado con Resolución Ministerial 00190-2021-PRODUCE, de fecha 15 de julio de 2021, <u>no sería efectivo ni viable imponer una obligación de implementar lactarios y cunas infantiles hasta que no se consoliden</u>, sin embargo, la Comisión de Mujer y Familia considera pertinente llamar la atención al Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales para que se considere en estos espacios, de manera progresiva, su implementación, en razón de ello <u>se propondrá una norma declarativa</u>.</p>
<p>Artículo 10. Modificación del artículo 1 de la Ley 28896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna Modifíquese el artículo 1 de la Ley 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado</p>	<p>El MINTRA refirió que: es necesario que pueda justificarse: i) si es que los mercados mayoristas de alimentos no se encuentran ya incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma, resultando en dicho caso que su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 023- 2021-MIMP, pueda adecuarse a realidades como las de los mercados mayoristas de alimentos, en las</p>	<p>En efecto, la Ley 29896 ya dispone la implementación de lactarios en todas <u>las instituciones del sector público y del sector privado</u>. Sin embargo, su reglamento hace dos precisiones que, a entender de la Comisión de Mujer y Familia, excluye a los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos dentro de sus alcances a pesar de ser instituciones privadas, y son las siguientes:</p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

<p>promoviendo la lactancia materna, según el siguiente texto:</p> <p>“Artículo 1. Objeto de la Ley Impleméntense lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado en las que laboren veinte o más mujeres en edad fértil. Además, deberá considerarse dentro del presente artículo, a todos los mercados mayoristas o mercados de abastos de alimentos y sus análogos. [...].</p>	<p>que nos encontramos frente a un establecimiento que está bajo la gestión de una empresa operadora; o, en todo caso, ii) si se considera que los mercados mayoristas de alimentos no están comprendidos en el ámbito de la Ley 29896, por no calificar como una “institución” en los términos de la regulación vigente -por ejemplo, por no involucrar una relación de trabajo regulada por el derecho del trabajo-, correspondiendo entonces justificar la idoneidad de modificar la ley para incluir en esta una regulación que alcance a los espacios distintos a los enmarcados en una relación de trabajo, como pueden ser los mercados mayoristas, los centros comerciales, entre otros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Que las instituciones privadas con uno o más centros de trabajo donde laboren veinte (20) o más mujeres en edad fértil, implementan en cada uno de ellos un lactario institucional. Es decir, que <u>solo se implementan lactarios en centros de trabajo.</u> • Que, un centro de trabajo <u>es el lugar donde se encuentran las instalaciones de la institución privada en la que prestan sus servicios las usuarias del servicio.</u> Es decir, existe una figura de empleador – trabajador. Además, <u>los espacios de mercados mayoristas y mercado de abastos de alimentos no se configuran en una relación de empleador-trabajador.</u> Consecuentemente, para la Comisión los mercados mayoristas y mercados de abastos no se encuentran dentro del ámbito de la Ley 29896, y por ende, tampoco podría adecuarse su reglamento para incluir a estas instituciones.
<p>Artículo 11. Modificación del artículo 1 del Decreto Supremo 001-2016-MIMP, que desarrolla la Ley 28896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna</p>	<p>El MINTRA observa que, con fecha 26 de julio de 2021, <u>el Decreto Supremo 001-2016-MIMP fue derogado</u> por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo 023-2021-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna. En ese sentido, <u>la propuesta de modificación prevista en el artículo 11 del proyecto de ley no es viable.</u></p>	<p>Sin perjuicio de lo observado por el MINTRA, la Comisión refiere que mediante una Ley no es recomendable modificar una norma de menor rango, como lo es un Decreto Supremo. En todo caso, <u>resulta improcedente lo propuesto por el artículo 11 del Proyecto de Ley, desestimándolo.</u></p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

De la evaluación realizada a las observaciones de forma de las disposiciones normativas planteadas por el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, la Comisión de Mujer y Familia concluye que, **para dar viabilidad a dicha iniciativa legislativa solo es procedente plantear una norma declarativa**, con el propósito de declarar de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos o sus análogos en todo el ámbito nacional, para brindar servicios de extracción, almacenamiento y conservación de leche humana, así como para el cuidado diurno de niños a favor de los comerciantes, personal administrativo y personal de seguridad que desarrollan sus actividades laborales dentro de los mismos.

Por otro lado, considerando que la propuesta normativa debe garantizar la ocurrencia de sus probables efectos. Y cuando hablamos de garantizar entendemos que se trata no de una eficacia de aplicación sino de una eficacia presunta, de una eficacia que se puede avizorar teniendo en cuenta la probable aplicación de la norma, si se aprobara.

Si bien es cierto que ya se ha determinado que sí es necesario abordar los hechos a través de una norma, se ha manifestado también que se propondrá una norma declarativa, en ese sentido, siendo la recomendación de la Comisión proponer una ley declarativa, corresponde, en esta sección, fundamentar **¿por qué se propone, en este caso, una declaración de interés nacional? y ¿cuáles son sus implicancias?**

Hay quienes consideran que las leyes declarativas no revisten mayor importancia, que incluso su debate y aprobación distraen a los congresistas y "*consumen tiempo que puede ser utilizado en temas más trascendentes para el país*". Sin embargo, como los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto, ni participan directamente en la gestión del Estado, es a través de las normas declarativas hacer un llamado de atención al Poder Ejecutivo para intervenir en distintas provincias, distritos y regiones del país, para resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos, declarados de interés nacional, de necesidad y utilidad pública una determinada intervención. **Dependerá del Poder Ejecutivo, de las autoridades regionales y locales y de la población trabajar en su implementación.**

Por otro lado, **¿cuál es la posición del Poder Ejecutivo respecto a las leyes declarativas?** El Ministerio de Economía y Finanzas es el ministerio que se opone reiteradamente a las normas declarativas, sustentando que dichas propuestas legislativas vulnerarían la Constitución Política del Perú respecto a: i) el principio de separación de poderes (Artículo 43); ii) a la prohibición de los parlamentarios de crear, ni aumentar el gasto público (Artículo 79); y, al principio de equilibrio presupuestario (Artículo 78).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas omite el análisis realizado por el órgano jurídico del mismo Poder Ejecutivo, es decir del análisis realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en cuanto a las normas de naturaleza declarativa.

Nos referimos a la **Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR**, de fecha 12 de junio de 2018, de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señalando que *"Las leyes que tienen el carácter de – declaratoria de interés y necesidad pública – son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carácter de un supuesto explícito, y por tanto, no se adecúan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia. **Las normas declarativas presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo; no generan impacto económico en el presupuesto estatal**, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gastos; como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización; y la inobservancia de estas leyes declarativas no genera, Per sé, ningún tipo de responsabilidad"*. [Resaltado es nuestro]

Asimismo, el **Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ**, del 10 de abril de 2013, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, precisó que *"solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda"*; además, *"las propuestas normativas que incorporen las categorías necesidad pública e interés nacional **deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales**, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:*

- *Que su contenido esté vinculado al bien común.*
- *Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.*
- *Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.*
- *Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.*
- *Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado."*

En ese sentido, la Comisión de Mujer y Familia, está habilitada para proponer leyes con nociones jurídicas de necesidad y utilidad pública e interés nacional, siempre que la *"**propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino,***

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos".

Por lo tanto, la Comisión de Mujer y Familia establece que una declaratoria de interés nacional obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios), que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de carácter extraordinario. La exhortación que realiza el Congreso de la República a través de este tipo de normas, busca poner en la mesa de debate y propiciar una ventana de oportunidad para tratar la propuesta de solución al problema expuesto que se requiere. En este caso, se exhortará al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a los Gobiernos Regionales, a los Gobiernos Locales y a los demás sectores a efectos de que puedan concretar la implementación de lactarios y guarderías en los mercados mayoristas y de abastos como una estrategia efectiva para promover la igualdad de oportunidades entre los hombres y mujeres, mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, y fortalecer las políticas de conciliación laboral y familiar.

En ese sentido, conforme a lo antes indicado, la Comisión concluye que la declaración de interés nacional de la implementación de lactarios y guarderías en los mercados mayoristas y de abastos de alimentos, propuesta con texto sustitutorio, debe aprobarse, estando además, alineado con la **Política de Estado** número 11, que tiene por objeto la Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, así también con la política número 16, que tiene por objeto el Fortalecimiento de la Familia, Promoción y protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud; también con las siguientes políticas: la **Política Nacional de Igualdad de Género** que tiene como prioridad Prevención de la violencia contra las mujeres en todo su ciclo de vida; y la **Política Nacional para Niñas, Niños y Adolescentes** que tiene como prioridad el Fortalecimiento de las familias: Familias igualitarias libres de violencia.

Por lo expuesto, la Comisión de Mujer y Familia, estando habilitada para aprobar una ley declarativa, ratifica la necesidad de emitir una norma que impulse la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional, para brindar servicios de extracción, almacenamiento y conservación de leche humana, así como para el cuidado diurno de niños a favor de los comerciantes, personal administrativo y personal de seguridad que desarrollan sus actividades laborales dentro de los mismos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

Análisis de las observaciones de la OPORTUNIDAD

Habiéndose evidenciado favorablemente la necesidad y la viabilidad de la iniciativa legislativa, en ese contexto, la Comisión de Mujer y Familia considera oportuno y relevante declarar de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en mercados mayoristas y de abastos como de interés nacional, toda vez que representa una oportunidad significativa para mejorar la calidad de vida de los trabajadores, promover la igualdad de género, y apoyar el desarrollo infantil. Este paso puede fortalecer las políticas de bienestar social y laboral en un sector crucial de la economía, asegurando que los beneficios se extiendan a amplios segmentos de la población trabajadora.

Desde el punto de vista de las obligaciones internacionales del Estado podemos referir que, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N°7, enfatiza que cualquier nueva legislación, política, decisión administrativa o judicial, así como la provisión de servicios que impacten a niños, deben considerar el principio del interés superior del niño. Esto abarca medidas que los afectan directamente, como los servicios de cuidado infantil o cunas en los mercados mayoristas y mercados de abastos. Asimismo, dicho Comité insta al Estado a garantizar que los niños tengan acceso a servicios de atención infantil y guarderías que cumplan con estándares de calidad, especialmente en áreas relacionadas con la salud y bienestar físico, asegurando que el personal esté adecuadamente capacitado y posea las cualidades psicosociales necesarias.

En el ámbito nacional, los Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental para Promover el Desarrollo Infantil Temprano describen este como un proceso progresivo y multidimensional que ocurre desde la gestación hasta los 5 años. Este desarrollo permite que los niños desarrollen capacidades complejas, fomentando su competencia y autonomía en interacción con su entorno, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos.

Por lo tanto, la implementación de lactarios y cunas infantiles está en línea con la Convención de los Derechos del Niño y las acciones estatales que buscan priorizar el cuidado de la primera infancia, siempre que estas instituciones cumplan con los estándares de calidad requeridos. Además, en línea con el principio del interés superior, el reconocimiento de los niños niñas como agentes sociales y sujetos de derechos, con particularidades y vulnerabilidades específicas, debe ser incondicional, asegurando que se les brinde atención y protección con un enfoque inclusivo y libre de discriminación por motivos de origen étnico, situación migratoria, género, entre otros.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

Consecuentemente, **la Comisión de Mujer y Familia concluye que es oportuno declarar de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos** en todo el ámbito nacional, para brindar servicios de extracción, almacenamiento y conservación de leche humana, así como para el cuidado diurno de niños a favor de los comerciantes, personal administrativo y personal de seguridad que desarrollan sus actividades laborales dentro de los mismos.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La propuesta normativa se encuentra alineada con la normativa internacional y nacional. A nivel internacional, se tiene una serie de tratados y normas internacionales que forman parte de nuestro derecho nacional, conforme con lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, en los cuales se pueden encontrar disposiciones que apoyan la implementación de un sistema de cuidado para los menores de edad, en el marco de las relaciones laborales; entre estos se encuentran los siguientes:

- **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"**, cuyo artículo 6 dispone que los Estados partes se comprometen a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.
- **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer**, cuyo literal c) del numeral 2 del artículo 11 dispone que, a fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.
- **Convención sobre los Derechos del Niño**, cuyo numeral 2 del artículo 3 establece que, los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. Asimismo, el numeral 2 del artículo 3 dispone que, los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 18 de la citada Convención señala que, a los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente norma, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

- **Convenio N° 156, Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, cuyo numeral 1 del artículo 3 establece que, con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres que laboran, cada Miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.
- **Convenio N° 183, Convenio sobre la protección de la maternidad, de la OIT**, en cuyo numeral 1 del artículo 10 establece que la mujer tiene derecho a una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hijo.

A nivel nacional, la Constitución Política del Perú, en su artículo 4 establece que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. Asimismo, el artículo 23 de la misma norma, establece que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

Entre otras normas que apoyan la implementación del servicio de cuidados en menores, en el marco de las relaciones laborales, se encuentran las siguientes:

- **Código de los Niños y Adolescentes, Ley 27337**, en cuyo artículo 2 establece que el Estado otorgará atención especializada a la adolescente madre y promoverá la lactancia materna y el establecimiento de centros de cuidado diurno.
- **Ley 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres**, cuyo literal f) del artículo 6 establece que, el Poder Ejecutivo, los Gobiernos

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

Regionales y los Gobiernos Locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la citada Ley de manera transversal; entre sus lineamientos se encuentra el referido a garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales.

- **Ley 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres**, cuyo artículo 5 dispone que la entidad empleadora garantiza un trato digno, un clima laboral con base en el respeto y la no discriminación, la compatibilidad de vida, personal, familiar y laboral.
- **Decreto Legislativo 1408, Decreto Legislativo de fortalecimiento de las familias y prevención de la violencia**, cuyo numeral 8.11 del artículo 8 establece como obligación del Estado hacia las familias el promover el establecimiento de servicios de cuidado infantil en los centros laborales públicos y privados, así como en el ámbito regional y municipal, programas, proyectos y servicios especializados para el fortalecimiento de la familia.

En ese sentido, en concordancia con toda la normativa expuesta, el presente Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la *Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional*, se alinea efectivamente tanto con la normativa internacional como nacional, sin contraponerse, que aboga por la protección de los derechos de los trabajadores, especialmente en lo que respecta a las mujeres con responsabilidades familiares y el cuidado de los niños. La propuesta no solo cumple con los requisitos legales existentes, sino que también apoya los esfuerzos continuos para mejorar las condiciones laborales y la calidad de vida de las mujeres trabajadoras y sus familias.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

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.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

El texto sustitutorio propuesto, al ser de naturaleza declarativa, no irroga gasto al Estado, por el contrario, tiene por objetivo principal exhortar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a los Gobiernos Regionales, a los Gobiernos Locales y al sector empresarial a efectos de que puedan concretar la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos o sus análogos en todo el ámbito nacional, para brindar servicios de extracción, almacenamiento y conservación de leche humana, así como para el cuidado diurno de niños a favor de los comerciantes, personal administrativo y personal de seguridad que desarrollan sus actividades laborales dentro de los mismos.

En lo que corresponde a los efectos cualitativos, además de la evaluación contenida en el proyecto de ley, se han identificado a las personas y grupos de personas a los que impactará la norma propuesta, siendo los siguientes:

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Población usuaria de los lactarios y cunas infantiles de los mercados mayoristas y mercados de abastos en todo el ámbito nacional.	Según el INEI (2016) los mercados de abastos, entre minoristas y mayoristas, ofrecerían más de 273 mil puestos de funcionamiento. Entonces, la implementación de lactarios y cunas infantiles en estos espacios tendría una serie de efectos directos positivos para la población usuaria, que incluyen tanto a los trabajadores como a sus familias. Aquí se detallan algunos de los beneficios más significativos: Mejora del bienestar y salud de los niños La disponibilidad de cunas y lactarios en el lugar de trabajo permite que los niños pequeños tengan un espacio seguro y supervisado donde pueden descansar y recibir cuidados adecuados. Esto es especialmente importante para los lactantes que aún dependen de la lactancia materna, ya que los lactarios facilitan que las madres puedan extraer y almacenar leche materna de manera higiénica y segura, asegurando la nutrición óptima para sus hijos. Apoyo a la lactancia materna Los lactarios proporcionan un lugar privado y cómodo para que las madres puedan amamantar o extraer leche. Esto no solo ayuda a mantener la producción de leche materna, sino que también apoya la salud emocional de la madre y el niño al permitir la continuación de la lactancia, reconocida por sus múltiples	Entre los efectos indirectos significativos que impactan tanto a la población usuaria como a la comunidad en general, detallamos los siguientes: Mejora de la salud pública La promoción de la lactancia materna mediante el uso de lactarios ayuda a mejorar la salud de los infantes, lo que se traduce en menos enfermedades infantiles y, por ende, en una reducción de la carga para los servicios de salud públicos. La buena nutrición y el cuidado temprano pueden prevenir problemas de salud en el futuro, reduciendo los costos de atención médica a largo plazo. Incremento en la participación laboral de las mujeres Facilitar el cuidado infantil en el lugar de trabajo elimina uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para ingresar o permanecer en la fuerza laboral. Esto puede tener un efecto multiplicador en la economía, aumentando la participación laboral femenina, lo cual es clave para el desarrollo económico y la reducción de la desigualdad de género. Estímulo del desarrollo económico local Al mejorar la productividad y retención de empleados, los mercados pueden operar de manera más eficiente y con mayor éxito, lo que beneficia a la economía local. Los empleados más felices y productivos pueden contribuir al aumento de las ventas

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

	<p>beneficios para la salud a largo plazo de ambos.</p> <p>Reducción del estrés y mejora de la productividad laboral Saber que sus hijos están cerca y bien cuidados puede reducir significativamente el estrés en los padres trabajadores. Esto, a su vez, puede mejorar la concentración y la productividad en el trabajo, ya que los empleados estarán menos preocupados por la logística del cuidado infantil durante la jornada laboral.</p> <p>Fomento de la igualdad de género en el lugar de trabajo Al proporcionar infraestructura de apoyo como lactarios y cunas, se elimina una barrera significativa que enfrentan muchas mujeres para participar en la fuerza laboral. Esto promueve la igualdad de oportunidades en el empleo y permite que las madres continúen sus carreras mientras manejan las responsabilidades de la maternidad.</p> <p>Aumento de la retención de empleados Las facilidades para el cuidado de los hijos en el lugar de trabajo pueden ser un factor decisivo para que los empleados, especialmente las madres trabajadoras, decidan permanecer en su empleo. Esto puede reducir la rotación de personal y los costos asociados con la contratación y capacitación de nuevos trabajadores.</p> <p>En conclusión, la implementación de lactarios y cunas infantiles en mercados mayoristas y de abastos no solo beneficia directamente a los empleados y sus familias, sino que también tiene efectos positivos en la productividad y ambiente laboral, promoviendo un espacio de trabajo más inclusivo y equitativo.</p>	<p>y al crecimiento económico en la comunidad.</p> <p>Fortalecimiento de la cohesión comunitaria y el apoyo social Proporcionar un entorno de trabajo que apoye a las familias puede fomentar un sentido más fuerte de comunidad entre los trabajadores. Esto puede llevar a redes de apoyo más sólidas, donde los empleados se sienten más conectados y comprometidos no solo con su lugar de trabajo, sino también con su comunidad local.</p> <p>Impacto en las normas sociales y culturales La implementación de lactarios y cunas en los lugares de trabajo puede ayudar a normalizar y valorar la crianza y el cuidado infantil como partes integrales de la vida laboral. Esto puede influir positivamente en las normas sociales y culturales, promoviendo una mayor aceptación de las responsabilidades compartidas de cuidado y un cambio hacia prácticas laborales más inclusivas y equitativas.</p> <p>Innovación y mejora en el diseño de políticas La adopción exitosa de lactarios y cunas en los mercados podría servir como modelo para otros sectores, incentivando a más empresas a adoptar prácticas similares. Esto podría llevar a una innovación en el diseño de políticas de trabajo, orientadas a mejorar la conciliación del trabajo y la vida familiar en diferentes entornos laborales.</p> <p>En resumen, los efectos indirectos de implementar lactarios y cunas en los mercados mayoristas y de abastos de alimentos se extienden más allá del lugar de trabajo, influyendo en la salud pública, la economía, las normas sociales y las políticas laborales, contribuyendo así a un entorno más inclusivo y sostenible para la próxima generación.</p>
<p>Sector empresarial que gestiona los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional.</p>	<p>Según el INEI (2016) existirían en Perú 2,612 mercados de abastos, entre minoristas y mayoristas.</p> <p>Cuando los mercados mayoristas y de abastos son gestionados por empresas privadas, la implementación de lactarios y cunas infantiles puede tener una serie de efectos directos sobre estas empresas. A continuación, se detallan algunos de estos efectos:</p> <p>Mejora de la retención y atracción de empleados: La provisión de lactarios y</p>	<p>Como efectos indirectos en las empresas gestoras de los mercados mayoristas y de abastos de alimentos tenemos:</p> <p>Fortalecimiento de la marca y la lealtad del cliente: Los clientes y la comunidad pueden ver positivamente a la empresa por apoyar a los trabajadores y sus familias, lo que puede traducirse en una mayor lealtad del cliente y una mejor reputación en el mercado.</p> <p>Cultura corporativa positiva: Implementar políticas familiares amigables puede</p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

	<p>cunas puede ayudar a retener a los empleados que son padres de niños pequeños y atraer nuevos talentos que busquen un ambiente laboral compatible con sus necesidades familiares.</p> <p>Aumento de la productividad de los empleados: Al facilitar que los empleados gestionen mejor sus responsabilidades familiares, es probable que estén más enfocados y motivados durante su jornada laboral, lo que puede aumentar la productividad general.</p> <p>Reducción del absentismo: La disponibilidad de servicios de cuidado infantil en el lugar de trabajo puede disminuir la necesidad de los empleados de tomar días libres para cuidar de sus hijos, especialmente en casos de emergencia o falta de cuidadores alternativos.</p> <p>Mejoría en la imagen corporativa: Ofrecer estas facilidades puede mejorar la percepción de la empresa entre los empleados, clientes y la comunidad, destacándola como un lugar deseable para trabajar y como una empresa socialmente responsable.</p>	<p>contribuir a una cultura corporativa más inclusiva y solidaria, lo que a su vez puede atraer a empleados que valoran altamente estos atributos en un empleador.</p> <p>Incentivos para otras reformas progresistas: Establecer lactarios y cunas puede ser el primer paso hacia la implementación de otras políticas progresistas en el lugar de trabajo, como flexibilidad laboral, lo que puede mejorar aún más las condiciones laborales y la satisfacción del empleado.</p> <p>Impacto en la competencia: Al liderar con el ejemplo, la empresa podría presionar a otros en la industria para que mejoren sus prácticas laborales, estableciendo un nuevo estándar en el sector y potencialmente impactando en las regulaciones o expectativas del sector a nivel más amplio.</p> <p>Alineación con las normativas laborales y sociales: Adherirse a prácticas recomendadas internacionalmente y a las expectativas sociales modernas sobre el cuidado infantil y el equilibrio entre trabajo y vida personal puede ayudar a la empresa a mantenerse alineada con las normativas laborales emergentes y evitar conflictos legales o sanciones.</p>
Estado	<p>La implementación de lactarios y guarderías en mercados mayoristas y de abastos, bajo la supervisión y regulación del Estado, tendría diversos efectos directos sobre el propio Estado y su capacidad para gestionar y promover políticas de bienestar social y laboral. Aquí se exploran algunos de esos efectos:</p> <p>Mejora en el cumplimiento de obligaciones internacionales: La implementación efectiva de lactarios y guarderías ayudaría al Estado a cumplir con sus compromisos bajo tratados internacionales relativos a los derechos de los niños, las mujeres y las familias, fortaleciendo su imagen y credibilidad en el ámbito internacional.</p> <p>Aumento de la participación laboral femenina: Al proporcionar instalaciones de cuidado infantil en lugares de trabajo, el Estado puede fomentar una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral, lo que es crucial para el crecimiento económico y la igualdad de oportunidades.</p>	<p>Como efectos indirectos en el Estado tenemos:</p> <p>Mejora del bienestar social y reducción de desigualdades: Al facilitar que ambos padres trabajen mientras cuidan adecuadamente de sus hijos, el Estado puede contribuir significativamente a reducir las desigualdades de género y mejorar el bienestar social general.</p> <p>Establecimiento de precedentes para políticas futuras: Implementar exitosamente lactarios y guarderías podría servir como modelo para futuras políticas en otros sectores, demostrando la viabilidad y los beneficios de tales iniciativas, lo que podría llevar a una expansión de políticas similares en otros lugares de trabajo.</p> <p>Innovación en políticas sociales y laborales: La experiencia obtenida a través de la implementación y gestión de estas instalaciones puede proporcionar valiosos aprendizajes para el desarrollo de políticas más innovadoras y efectivas en áreas de bienestar social y laboral.</p> <p>Fomento de la estabilidad y seguridad laborales: Al mejorar las condiciones</p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

	<p>Fortalecimiento de la salud pública: Facilitar la lactancia materna mediante lactarios puede mejorar la salud infantil, reduciendo la incidencia de enfermedades y, por ende, disminuyendo la carga sobre el sistema de salud público.</p> <p>Aumento de la recaudación de impuestos: Al mejorar la productividad y permitir que más personas participen en la economía formal, el Estado podría ver un aumento en la recaudación de impuestos derivados de mayores ingresos y ventas en los mercados.</p>	<p>laborales, el Estado puede ayudar a fomentar un entorno laboral más estable y seguro, lo que a su vez puede contribuir a la paz social y a la reducción de conflictos laborales.</p> <p>Desarrollo de la responsabilidad empresarial: A través de la regulación y el estímulo para que las empresas adopten estas prácticas, el Estado puede promover una mayor responsabilidad social corporativa, alineando los intereses empresariales con los objetivos sociales más amplios.</p>
--	---	---

Fuente: Comisión de Salud y Población

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN del Proyecto de Ley 2675/2021-CR** con el siguiente texto sustitutorio:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA IMPLEMENTACIÓN DE LACTARIOS Y CUNAS INFANTILES EN LOS MERCADOS MAYORISTAS Y MERCADOS DE ABASTOS DE ALIMENTOS EN TODO EL ÁMBITO NACIONAL

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional, para brindar servicios de extracción, almacenamiento y conservación de leche humana, así como para el cuidado diurno de niños a favor de los comerciantes, personal administrativo y personal de seguridad que desarrollan sus actividades laborales dentro de los mismos.

Dese cuenta,
 Sala de Sesiones del Congreso de la República
 Lima, 3 de mayo de 2024.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2675/2021-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la implementación de lactarios y cunas infantiles en los mercados mayoristas y mercados de abastos de alimentos en todo el ámbito nacional".

[Siguen firmas ...]