

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**En busca de la representación: las coaliciones promotoras y el establecimiento de la agenda pública y política, el caso de la Ley de las trabajadoras y trabajadores del hogar**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES, CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO QUE PRESENTA:**

**AUTOR**

Salazar Alarcon, Alejandra Mariell

**ASESOR**

Tanaka Gondo, Martín Ricardo

Lima, diciembre de 2020

## RESUMEN

La historia republicana del Perú se define por la debilidad de sus gobiernos democráticos y los periodos largos de dictaduras que han obstaculizado la canalización de las demandas de la sociedad por parte de las autoridades, situación que se complica aún más con el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales durante la dictadura de Fujimori en la década de los 90s. En este contexto, y con el retorno a la democracia en el siglo XXI, se ha hecho evidente que nuestro proceso legislativo se define en torno a la debilidad institucional del Congreso, a la escasez de los partidos políticos tradicionales, y la abundancia de legisladores y/o partidos sin claras líneas programáticas. De esta manera, con el propósito de profundizar en el estudio del proceso legislativo peruano, este trabajo plantea explicar los factores que facilitan la representación y canalización de las demandas de sectores vulnerables de la sociedad en el Congreso. Para ello, se toma como caso de estudio la aprobación de la Ley de trabajadoras y trabajadores del hogar en setiembre del 2020, para determinar el grado de importancia de factores como el establecimiento de la agenda pública y política, las coaliciones promotoras, y el grado de autonomía en el actuar de los legisladores, y se propone el uso de un método cualitativo a través de entrevistas para estudiarlo. Así, la hipótesis principal que planteo es que es la incidencia de distintos actores mediante coaliciones promotoras, y de factores externos al funcionamiento del Congreso los que facilitan la canalización de las demandas de sectores vulnerables de la sociedad.

Palabras claves: proceso legislativo, representación política, coaliciones promotoras, autonomía legislativa, establecimiento de la agenda

### ABSTRACT

The republican history of Peru has been defined by the weakness of its democratic governments and the long periods of dictatorships that have generally hindered the channelling of the demands of the society by the authorities, a situation that was further complicated by the weakening of traditional political parties during the Fujimori dictatorship in the 1990s. In this context, and with the return to democracy in the 21st century, it has become evident that the legislative process is mainly defined around the institutional weakness of Congress, the scarcity of traditional political parties, and the abundance of legislators and/or parties without clear programmatic lines. This way, with the purpose of deepening the study of the Peruvian legislative process, this work plans to explain the factors that facilitate the representation and channelling of the demands of vulnerable sectors of society in Congress. Therefore, we take as a case study the approval of the Domestic Workers Law in September of 2020 to determine the level of importance of factors such as the establishment of the public and political agenda, the advocacy coalitions, and the legislators' actions degree of autonomy, and we propose the use of a qualitative method of study through interviews. Thus, the main hypothesis that is proposed here is that the incidence of different actors, through advocacy coalitions, and of factors external to the operation of Congress facilitate channelling the demands of vulnerable sectors of society.

Key words: legislative process, political representation, advocacy coalitions, legislative autonomy, agenda setting

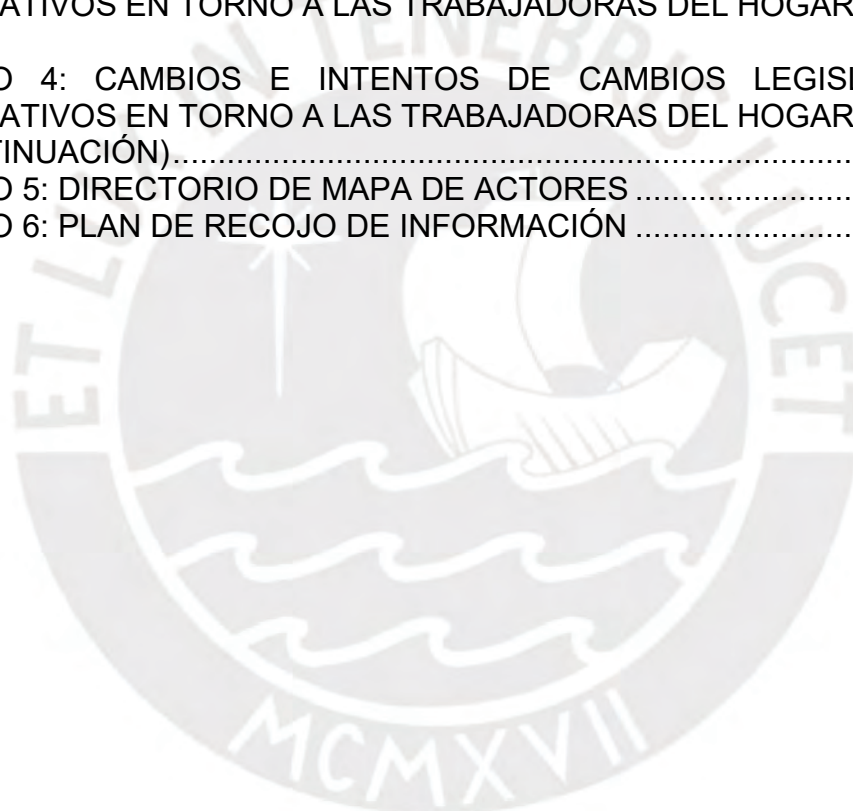
## ÍNDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. EL PROCESO LEGISLATIVO PERUANO.....	10
3. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	14
4. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	24
5. MARCO TEÓRICO.....	25
6. HIPÓTESIS.....	28
7. METODOLOGÍA.....	30
8. CONCLUSIONES.....	35
9. BIBLIOGRAFÍA.....	37
10. ANEXO.....	40



## ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1: CAMBIOS E INTENTOS DE CAMBIOS LEGISLATIVOS O NORMATIVOS EN TORNO A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR DESDE EL 2003 AL 2012 .....	40
ANEXO 2: CAMBIOS E INTENTOS DE CAMBIOS LEGISLATIVOS O NORMATIVOS EN TORNO A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR DESDE EL 2013 AL 2016 .....	41
ANEXO 3: CAMBIOS E INTENTOS DE CAMBIOS LEGISLATIVOS O NORMATIVOS EN TORNO A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR DESDE EL 2017 AL 2018 .....	42
ANEXO 4: CAMBIOS E INTENTOS DE CAMBIOS LEGISLATIVOS O NORMATIVOS EN TORNO A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN EL 2020 43	43
ANEXO 4: CAMBIOS E INTENTOS DE CAMBIOS LEGISLATIVOS O NORMATIVOS EN TORNO A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN EL 2020 (CONTINUACIÓN).....	44
ANEXO 5: DIRECTORIO DE MAPA DE ACTORES .....	45
ANEXO 6: PLAN DE RECOJO DE INFORMACIÓN .....	46



## 1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la democracia peruana está definida en gran parte por la debilidad y falta de legitimidad de sus instituciones, como el Congreso, y la ausencia de partidos políticos tradicionales que canalicen las demandas de sectores vulnerables de la sociedad, siendo en cambio las coaliciones de independientes y los movimientos regionales los que abundan en el ámbito electoral y funcionan sin un programa claro. Aún más, frente a esta escasez de partidos políticos tradicionales, la rendición de cuentas de los legisladores hacia quienes teóricamente representan se dificulta. Entonces, se evidencia en este contexto la aparente ausencia de una verdadera representación política por parte del Congreso que demuestra un vacío en el proceso legislativo con respecto a la canalización de las demandas de los sectores más vulnerables de la sociedad, que no ven sus intereses siendo representados por las autoridades.

Así, esta situación ha generado la necesidad de la aparición de actores no estatales como las coaliciones promotoras que no solo promueven nueva legislación que se alinea con los intereses de estos sectores vulnerables, sino que, frente al vacío de especialistas o técnicos dentro del Estado, también son quienes formulan o colaboran en la formulación de esta legislación. De este modo, este trabajo se plantea investigar a mayor profundidad el proceso legislativo peruano y los actores y factores estatales o no que participan de él, planteando como pregunta de investigación la necesidad de buscar la explicación para que si se den casos en los que los sectores vulnerables de la sociedad vean sus intereses representados dentro del Congreso. Así, en tanto la representación política es un fundamento base de la democracia, es de gran importancia profundizar en el estudio del proceso legislativo y de los actores o factores que inciden en su funcionamiento y que facilitan la canalización de las demandas de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

En base a esto, se plantea como hipótesis principal que es la incidencia de actores y factores externos a los estatales los que facilitan la canalización de las demandas de sectores vulnerables en la sociedad. Así, si bien los actores de principal incidencia son las coaliciones promotoras, conformadas principalmente



por organizaciones sociales y/o sindicales, y por técnicos, importa también las estrategias que estos utilicen, el contexto desde el que se planteen las demandas y la influencia internacional, de organismos y de los valores existentes en el sistema, como validadora de las demandas de los sectores vulnerables para determinar el grado de autonomía del accionar de los legisladores y su trabajo como representantes políticos. Entonces, para el estudio de este tema, el caso que se propone analizar es el de la aprobación de la Ley N°31047 o Ley de trabajadoras y trabajadores del hogar, pues siendo estos trabajadores un sector vulnerable de la sociedad, esta ley significó el reconocimiento y canalización de sus demandas por tener los mismos derechos laborales que el del resto de trabajadores del régimen privado. Así, mediante el estudio de este caso se puede entender el grado de autonomía de los legisladores en su accionar, y la importancia de las coaliciones promotoras para suplantar el vacío en el rol representativo y canalizador de los actores estatales.

De esta manera, es relevante mencionar, que para entender el proceso legislativo peruano, no solo es importante el estudio de las coaliciones promotoras, sino también el del resto de actores y factores que inciden en este proceso. Por ello, en este trabajo se analiza la importancia de la profundización del estudio de estos actores y factores no estatales o nacionales en el proceso legislativo peruano, partiendo de los estudios de Alza acerca del establecimiento de la agenda pública y política basados en el contexto sociopolítico en el que un tema es introducido, de Alayza y Bensa con respecto a las coaliciones promotoras y el rol de los especialistas dentro de estas, de Silva con respecto a la construcción de coaliciones desde las experiencias compartidas que los actores tienen y que son también la base de su accionar, de Hayakawa acerca de la importancia de las estrategias que las coaliciones asumen, y el rol de los medios de comunicación en la promoción de problemáticas dentro de la sociedad, de Durand y Mujica con respecto a la existencia de “captadores” del Estado, o actores empresariales o económicos con gran influencia dentro del proceso legislativo, pero que se debilita conforme coaliciones opositoras con actores sociales sean más activas, y, continuando con esta idea, Urteaga y su

propuesta de que esta influencia de los “captoreos” se debilita cuando el tema sobre el que tienen influencia se vuelve un asunto con mayor visibilidad pública.

Entonces, si bien estos estudios acerca del proceso legislativo peruano permiten entender el comportamiento y construcción de las coaliciones promotoras, aún se vuelve necesario profundizar más en este tema en tanto el rol de los actores sociales, como organizaciones sociales y los mismos sectores vulnerados, dentro de las coaliciones aún no es totalmente evidente. Del mismo modo, el rol de los actores estatales dentro de estas coaliciones o como aliados de estas no es estudiado con profundidad en los trabajos mencionados, por lo que es otro factor de interés en este trabajo.

Por otro lado, con respecto al tema del caso elegido, es relevante mencionar que la legislación en torno a los derechos laborales de las y los trabajadores del hogar y los procesos que se han realizado para lograr su aprobación o al menos planteamiento dentro de las agendas políticas en Latinoamérica son variados, y como Valenzuela y Mora, y Pérez y Llanos plantean, parten desde el contexto internacional y la revalorización de los derechos de la mujer y de las personas racializadas, en tanto son estas las que conforman el porcentaje mayor de trabajadoras del hogar, a nivel internacional lo que facilita el establecimiento de esta problemática en la agenda pública y política. Mientras que Blofield expone que en ciertos países de Latinoamérica, la aprobación de este tipo de legislación se facilita por el trabajo de sindicatos a nivel nacional e internacional, y por la existencia de gobiernos progresistas que permiten su establecimiento en la agenda política.

De este modo, este trabajo propone realizar la investigación a través de una metodología cualitativa, realizando un estudio de caso, y partiendo por la revisión bibliográfica del tema y del caso (la Ley de trabajadoras y trabajadores del hogar). Así, se hará revisión también de entrevistas, noticias, y los expedientes con respecto a proyectos de ley relacionados al caso para profundizar en sus avances a lo largo de los años desde la primera ley en la que se habla de las trabajadoras y trabajadores del hogar como trabajadores (Ley 27986 en el 2003) y se realiza finalmente un mapeo de actores para establecer los actores



preliminares de importancia para entender la aprobación de la Ley 31047 en Setiembre del 2020 en el Congreso peruano.

Este trabajo concluye que el proceso legislativo, con todas sus complicidades, no tiene un funcionamiento completamente autónomo, sino que son diversos actores y factores externos los que pueden participar de él y tener influencia tanto positiva como negativa en él. Así, el rol de las coaliciones promotoras, y el de los actores sociales nacionales e internacionales dentro de estas es necesario, pues nos permite ampliar el estudio en torno al proceso legislativo en el Perú en tanto estos actores no han sido estudiados con amplitud en la teoría existente. Aún más, el estudio de las coaliciones promotoras en sí es relativamente nuevo dentro de los trabajos sobre el proceso legislativo peruano, por lo que estudiarlo nos permite entender mejor el funcionamiento del establecimiento de la agenda política y la toma de decisiones dentro del Congreso. Además, en tanto en este trabajo planteamos que son factores externos los que ponen en reto la autonomía de los congresistas en cuanto a la realización de sus funciones formales, este trabajo plantea la necesidad de profundizar en los incentivos que llevan a los congresistas a actuar o no independientemente en favor de los sectores vulnerables de la sociedad.

Por último, es relevante mencionar la importancia del estudio de la representación política de sectores vulnerables y generalmente marginados de la sociedad dentro de instituciones democráticas, en este caso el Congreso, para poder profundizar a la vez en los avances y limitaciones de la democracia en el Perú y de la cultura de participación política de los ciudadanos más allá de lo formal, es decir, más allá de la mera participación en las elecciones de cualquier nivel.

## 2. EL PROCESO LEGISLATIVO PERUANO

El proceso legislativo peruano está caracterizado por dos situaciones en conflicto para su funcionamiento: el de autonomía de los congresistas en el establecimiento y promoción de ciertos temas dentro del Congreso, es decir, la situación en la que la toma de decisiones es en base a la lógica legislativa, versus la incidencia de influencia externas en el establecimiento y promoción de problemáticas dentro del Congreso, así, pueden ser tanto grupos de interés empresariales, tecnócratas, ONGs, cooperación internacional u otros actores sociales nacionales.

Así, el proceso legislativo a estudiar en este trabajo se enfoca en esta contraposición entre los incentivos de los congresistas en la realización de sus funciones legislativas, priorizando los incentivos externos como los más influyentes, en tanto el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales y la poca claridad de los programas políticos o propuestas con las que son elegidas dificultan el funcionamiento autónomo de los congresistas. De esta manera, en tanto el escenario político peruano no presenta un claro proceso legislativo autónomo, el rol de los actores exteriores y las estrategias que estos utilizan son un tema de interés.

Entonces, basándonos en estas ideas acerca del proceso legislativo y los actores de relevancia dentro de él para la legislación acerca de las demandas de un sector de la población, es relevante en primer lugar entender las características de lo que se entiende por problema público, que vendrían a ser los problemas dentro de la sociedad que se juzga políticamente como problemática y se convierte en parte del debate político (Alza, 2014). Así, partiendo de esta idea, es necesario conceptualizar también la idea de la agenda política, que viene a ser la lista de temas o problemas los actores estatales y órganos gubernamentales están prestando atención (Kingdon, 2014). En tercer lugar y en relación al concepto anterior, es relevante definir el establecimiento de la agenda, como el proceso que transfiere temas desde un ámbito no sistemático a uno gubernamental (Kingdon, 2014) y mediante el cual se entiende el ingreso de un tema a las prioridades de las autoridades estatales (Alza, 2014).

En cuarto lugar, es relevante también definir la agenda pública, que es contrastada con la política, y entendida como “el conjunto de temas sobre los que la sociedad muestra interés” (Alza, 2014, p. 50). Por último, para entender los actores externos que en este trabajo nos ayudan a entender los factores externos que inciden en el proceso legislativo, es de gran importancia conceptualizar el término coaliciones promotoras, que son entendidas como las agrupaciones de actores sociales y políticos, con preferencias políticas similares (Sabatier & Weible, 2007), con distintos grados de alianza o institucionalización, y organizadas con propósitos claros (Mahoney, 2007).

La conceptualización de los términos anteriores es importante, pues nos permite entender, de manera preliminar a lo que se expondrá en este trabajo, cuál es el proceso teórico desde el cual se comienza a plantear como problema público las demandas de algún sector de la sociedad, los espacios en los cuales este tema problematizado ingresa antes de pasar a ser parte del proceso legislativo, donde se toma las decisiones acerca de las políticas, y, por último, también nos permite entender el funcionamiento en conjunto de los actores no estatales y estatales en el proceso legislativo.

De esta manera, teniendo mayor claridad acerca del tema y los subtemas que se tratarán en este trabajo, es necesario entender también el caso que se plantea estudiar, la aprobación de la Ley de trabajadoras y trabajadores del hogar, es de especial importancia para responder la pregunta de investigación acerca de qué explica la representación y demandas de sectores vulnerables de la sociedad en el Congreso peruano, en tanto es un caso inusual en el que son los “débiles” o los grupos generalmente entendidos como quienes tienen poca influencia política, los que logran que sus demandas sean canalizadas y representadas en una ley. Inclusive, la aprobación de la ley se vuelve de mayor interés en el estudio acerca del establecimiento de las agendas, pública y política, en tanto los cambios acerca de la materia legislativa de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar no es un problema nuevo, sino que lleva siendo trabajado por alrededor de casi dos décadas.

Así, se observa que la legislación acerca de las trabajadoras y trabajadores del hogar se enmarca en un contexto de avances mínimos, a lo largo de este

siglo, en torno al reconocimiento legal de sus derechos laborales y humanos, siendo la legislación predecesora de mayor importancia la Ley N°2986 del 2003, donde se definió por primera vez quienes eran las trabajadoras del hogar y se estableció la necesidad de los contratos verbales o escritos, pero no se establecía una remuneración mínima o edad mínima para ejercer esta labor. Por otro lado, los principales antecedentes de la nueva ley son el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, firmada por el Perú en el 2011 y aprobada por el Congreso el 26 de noviembre del 2018, donde se establecían los derechos laborales de los trabajadores del hogar, y el Decreto Legislativo N°1499, donde debido a la situación de emergencia por el covid se modificaron los artículos 3, 5 y 6 de la Ley N°27986 ya mencionada, estableciendo que el contrato sería solo escrito y registrado en el Ministerio de Trabajo, que la remuneración sea por aprobación de ambas partes, que la edad mínima para el ejercicio de este trabajo es de 18 años, y la protección frente a la discriminación y acoso sexual.

Es relevante entonces, mencionar que los dos momentos de cambio en la legislación, se dan en situaciones de interés para estudiar en este trabajo en tanto, la primera, la aprobación del Convenio 189 de la OIT en el 2018, fue realizada tras 7 años de haber sido firmada, lo que nos lleva a cuestionar el proceso y la coalición de actores involucrados en este primer momento. Y, el segundo momento, el de la aprobación de la ley vigente, en tanto se da como respuesta a un contexto social nuevo, el de la pandemia, donde la estrategia mediática utilizada por la coalición promotora de esta política con respecto a las condiciones aún más precarias que antes de la pandemia, de las trabajadoras del hogar, hacía necesario el reconocimiento de sus derechos.

La aprobación de la Ley de trabajadoras y trabajadores del hogar en Setiembre del 2020 significó el reconocimiento de diversos derechos y beneficios laborales como el de determinar obligatoriamente la existencia de un contrato escrito presentado al Ministerio del Trabajo, de las vacaciones anuales de 30 días, de la remuneración mensual no menor a la remuneración mínima vital de 930 soles, de una jornada de trabajo de solo 8 horas, de dos gratificaciones anuales, de un aseguramiento social y al sistema de pensiones de la elección

del trabajador. Entonces, en tanto estos y estas trabajadoras son un sector vulnerable de la población, que según la Defensoría del Pueblo son al menos 500 000 trabajadoras del hogar en el Perú, el cuestionamiento de su representación política dentro del Congreso, y la aprobación de una ley que le garantiza los mismos derechos que los trabajadores de empresas grandes, superiores incluso a la legislación actual a los derechos laborales de trabajadores de empresas pequeñas y medianas, quienes tienen acceso a menor tiempo de vacaciones y remuneración por despido también menor, nos permite profundizar en el estudio de las coaliciones políticas en el proceso legislativo peruano, del rol de los actores estatales y no estatales, y nacionales o internacionales dentro de ellas.





### 3. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los estudios en torno al proceso legislativo en el Perú y, en específico, sobre el rol de las coaliciones políticas en este son recientes en tanto el desarrollo de la democracia ha sido un proceso continuamente interrumpido en la historia peruana. En este sentido, con el regreso a la democracia tras el gobierno de Alberto Fujimori, una mayor estabilidad económica y el proceso de descentralización de los organismos estatales, el campo de acción de los actores no estatales en la política ha tenido mayor oportunidad de desarrollarse.

Sobre este cambio tras el gobierno de Fujimori y el regreso a la democracia, Barragán propone que estos cambios en la política se entienden en tres ciclos políticos a lo largo de todo Latinoamérica, y se pueden relacionar para poder entender las características de las élites parlamentarias a lo largo de las últimas décadas. Así, la autora expone que, aunque no ha habido cambios significativos en las características que definen a las élites parlamentarias, si hay una mayor volatilidad electoral entre los diferentes ciclos que acompañan al elevado porcentaje de sustitución de legisladores, pero que esto no ha significado cambios en el perfil ideológico de la élite (Barragán et al., 2020). En particular con respecto al segundo ciclo económico que Barragán plantea, 2000-2014, Morón y Sanborn exponen que en el caso peruano, “el constante cambio de reglas y regímenes, per se, ha sido una traba para la construcción institucional de largo plazo y para la colaboración intertemporal” (Morón & Sanborn, 2007). En este sentido, en tanto el proceso legislativo es determinado por el contexto y condiciones políticas en el que se desarrolla, se verá afectado por la falta de cambios significativos de las élites parlamentarias que incluso no presentan grandes cambios ideológicos, y por una histórica debilidad institucional que en conjunto fomentan la volatilidad política y la ausencia de receptividad y canalización de las demandas de los sectores de la sociedad. En relación a esto, y aterrizando en el caso de la legislación acerca de las trabajadoras del hogar, Blofield expone que para la representación política de sectores vulnerables como las y los trabajadores del hogar, y para lograr la legislación en torno al reconocimiento de sus derechos laborales, analizando distintos países de



Latinoamérica, se concluye que la existencia de gobiernos progresistas o aliados políticos progresistas en la élite política o como congresistas puede ser factor determinante para lograr el ingreso del tema al debate político y la posterior aprobación de este tipo de legislación (Blofield & Jokela, 2018).

Por otro lado, es relevante mencionar que Morón y Sanborn también exponen que la sociedad civil peruana pese a parecer haber asumido un rol mayor en la participación y articulación de los intereses públicos, posee recursos limitados para tener una verdadera influencia. Aún más, se explica cómo los sindicatos, que en décadas anteriores tenían un poder influyente amplio en la arena política, lo han perdido en las últimas décadas, y, más bien, son los gremios empresariales los que han surgido como fuerza influyente en la política, del mismo modo que las ONG con relación a una significativa comunidad de derechos humanos se han incrementado (Morón & Sanborn, 2007). Entonces, la representación política de sectores vulnerables de la población se dificulta en este contexto de debilidad institucional y de poco o ningún cambio ideológico o de élite política peruana, donde los actores sociales más influyentes en el pasado parecen haber perdido su influencia política, y actores con mayor poder económico, como los gremios empresariales, se han vuelto actores más importantes en la dinámica política, capaces de impulsar o trabar políticas según sus intereses.

Con respecto, más específicamente, a los estudios sobre el proceso legislativo y del establecimiento de la agenda pública y política en el Perú, se entiende que estos se han realizado generalmente en torno a las dinámicas de interés de los actores y del conflicto en sus intereses. Sobre esto, Alza plantea que hay tres formas de establecimiento de agenda y el más estudiado es el que tiene de base al ejercicio del poder, mediante el cual los actores influyen en la determinación de que es un problema público y que no lo es, donde, además, la influencia de los actores se da en distintos grados y los actores entran en una arena de conflicto de intereses. En segundo lugar, el segundo enfoque es el propuesto por Subirats acerca de los procesos o mecanismos que los actores tienen, desde mediatización hasta acción corporativista silenciosa, y, por último,

el tercer enfoque está centrado en las instituciones políticas y los cambios dentro de estas (Alza, 2014).

Sin embargo, este análisis de Alza con respecto al establecimiento de la agenda presenta el rol de los especialistas por sobre el de los actores sociales, sin considerar que si bien la primera etapa o una de las principales en este establecimiento de la agenda de un tema de interés no necesariamente proviene de especialistas académicos con respecto a la materia, o de ONGs con el presupuesto necesario para realizar investigaciones, sino que puede provenir directamente de los principales afectados o beneficiados, según la circunstancia, de la política, quienes en base a sus experiencias y la construcción de una memoria colectiva con respecto a un tema de interés pueden trabajar a través de una coalición con otros actores no estatales para realizar el proceso de generación de evidencia. Además, el autor expone la idea de “emprendedores de políticas” como actores con intereses particulares, que pueden ser estatales o no, que hacen uso de sus recursos económicos, materiales, de tiempo, y demás con el propósito de obtener algo a cambio en el futuro (Alza, 2014).

Así, estos emprendedores no necesariamente se ven beneficiados por la política, pero igual participan en su establecimiento, haciendo particular su accionar en escenarios donde se abren las ventanas de oportunidad para el impulso de la política por contextos favorables. De esta manera, el análisis del establecimiento de la agenda política se condiciona en parte por los actores estatales y no estatales que participen de él, pero plantear el accionar de estos como individualistas, planteando la generación de alianzas sólo como parte del proceso, limita el poder de los actores sociales que formen parte de este. En este sentido, el estudio de las coaliciones promotoras y el rol de actores sociales dentro de ellas y como actores que forman parte del proceso del establecimiento de la agenda política se hace particularmente relevante.

Sobre las coaliciones promotoras y su rol en el proceso legislativo, Alayza y Bensa exponen que el margen teórico de estas permite estudiar el rol de actores sociales en contextos de débil institucionalismo y relación entre sociedad y Estado como el Perú. Así, el estudio del proceso legislativo mediante las coaliciones promotoras permite comprender la articulación entre los actores

estatales, sociales e internacionales, que facilitan el cambio de políticas (Alayza & Bensa, 2019). Además, en base al caso estudiado por las autoras, se concluye que, en un contexto como el peruano, de poca presencia de actores institucionales en las coaliciones, los actores internacionales y de los expertos es de vital importancia. De este modo, la falta de especialistas estatales permite que se abran las puertas para un proceso legislativo más informal, pero también genera una dependencia hacia estos factores externos a los principales beneficiarios, los actores de la sociedad, que se presenta como una debilidad de las coaliciones políticas formadas. Por lo tanto, es relevante mencionar que, en el estudio presentado por las autoras, lo que se observa es, como con Alza, un enfoque menos social, en tanto, se pone el énfasis en el accionar de los expertos como individuos y de actores internacionales de las coaliciones, pues los casos estudiados son menos politizados y, por lo tanto, de menor interés para la población. En este sentido, es relevante el estudio de las coaliciones no en una dimensión hacia “arriba”, refiriéndonos a lo internacional, sino también en uno enfocado más a lo local o nacional.

Se encuentra, entonces, un vacío en el estudio de políticas más politizadas acerca de temáticas de mayor interés a la sociedad, que incluya organizaciones con mayor base social, y no de “intelectuales”, como sindicatos para entender el rol que estos pueden tener en las coaliciones y cómo se relacionarían con el resto de los actores no estatales y estatales. Así mismo, se cuestiona esta dependencia a la cooperación internacional y sus recursos económicos como centrales en las coaliciones promotoras, es necesario estudiar una relación con el factor internacional donde este no sea únicamente un proveedor material, sino también ideológico, siendo este último el más importante, pues su rol podría ser menor, sirviendo más como uno legitimador de la política, lo que podría generar un mayor respaldo a los actores nacionales frente al Congreso u otra estancia estatal. Por último, Alayza y Bensa (2019) resaltan la poca o inexistente participación de los actores estatales dentro de las coaliciones, pero, nuevamente, mencionan que esto se podría explicar debido a que el caso estudiado tiene poco rédito político y electoral, lo que podría justificar el poco interés de los actores estatales de formar parte de las coaliciones. Así, siguiendo

con lo ya mencionado antes, se necesitaría de la investigación de un caso más politizado y de interés de la población para estudiar a más profundización el rol (o ausencia) de los actores estatales dentro de las coaliciones políticas, y los intereses que los llevan a formar parte de ellas.

En referencia de este último punto acerca de casos más politizados, Silva estudia el caso de la creación del LUM para explicar también la función de las coaliciones promotoras en el Perú. En este caso, el factor internacional asume una posición menos relevante que el anterior trabajo mencionado, precisamente por ser un tema de mayor interés para la población y, por lo tanto, estar más politizado. En este sentido, el autor propone que la coalición de este caso recurre a redes promotoras transnacionales para que faciliten no solo recursos, sino también estrategias a los actores nacionales (Silva, 2018). No obstante, en el caso estudiado la problemática de la coalición que se presenta es su limitación para entablarse como tal a un gran número de actores, pues, en conformidad con la teoría de las coaliciones promotoras sobre la existencia de estas en subsistemas políticos construidas en torno a sistemas de creencias, la coalición de este caso se construye en torno a un núcleo de creencias basados en experiencias pasadas compartidas acerca de la época del conflicto interno del Perú. De este modo, se profundiza en el estudio de las coaliciones, planteando una relación entre la memoria de los actores, en este caso principalmente las víctimas de esta época en la historia peruana, y en su agencia. Silva plantea la memoria como la base del accionar de los actores, mientras que esta memoria también puede explicar el establecimiento de las conexiones dentro de la política (2018). Así, estas dos dimensiones ayudan a entender como los actores dentro de las coaliciones pueden actuar partiendo de sus propias experiencias y subjetividades, cuando la política les afecta directamente.

Otro factor importante con relación a la creación de las coaliciones promotoras establecido por Silva es en torno a las coaliciones opositoras. Sobre esto, el autor expone que en el caso estudiado poco se sabía acerca de la existencia de la oposición más allá de lo establecido e interpretado desde la coalición promotora. De este modo, en torno a estos aportes de Silva al estudio de las coaliciones en el proceso legislativo del Perú, se encuentra aún temas de



interés a profundizar. Primero, con respecto a la relación entre memoria y agencia, y relacionándolo con la idea del estudio de un tema más politizado con actores sociales más involucrados, se presenta como relevante una profundización de esta idea del sistema de creencias de la coalición basado en experiencias compartidas y cómo esto puede fundamentar su accionar en la arena política. Segundo, con respecto a las coaliciones opositoras, la referencia e importancia de esta es de especial importancia en los estudios sobre coaliciones con relación a temas distintos, como podrían ser los económicos, en tanto se construye el accionar de la coalición en torno al de la oposición.

Sobre esto, Durand (2012) expone la idea de la captura del Estado, en donde el objetivo de las corporaciones, las “captadoras del Estado” es ejercer influencia directa y permanente en áreas claves con el fin de generar políticas, prevenir cambios, monitorear su implementación y defender derechos adquiridos, siendo esto posible gracias a la debilidad estatal. Así, se expone aquí que el rol de los actores en la sociedad dentro de coaliciones promotoras puede explicar niveles distintos de esta captura, donde las probabilidades de que se logre esta captura se reducen conforme la sociedad este más activa (Durand, 2012). Urteaga profundiza en este tema al exponer que estos captadores del Estado tienen un poder variable, no estable, que se ve limitado en arenas más visibles, abiertas al debate público, donde el éxito de estos empresarios dependerá de su capacidad de movilización, y del actuar de la coalición de oposición (2017). En este sentido, la autora plantea que los actores sociales obtienen importancia en este contexto de arena pública visible, pues pueden ejercer influencia (Urteaga, 2017).

Así, en casos de interés de la élite económica, las coaliciones promotoras se forman en torno a la oposición de una potencial “captura” del Estado. Entonces, se vuelve relevante profundizar en el estudio acerca de la ausencia o no de estas coaliciones políticas opositoras en casos no económicos y si esto afecta la conformación o accionar de las coaliciones políticas, ejerciendo menor o mayor influencia en la política a diferencia de los casos estudiados por Urteaga y Durand. Sobre esto, Mujica menciona que existe la arena libre en la política cuando “uno de los lados dispone de un tema de agenda que no tiene contrapeso político, económico o ideológico, (...) y permite que el dispositivo de toma de

decisiones funcione con actores centrales sin contraposición” (2014, p. 45). Así, si bien en el trabajo del autor se hace referencia a esta falta de contraposición para la facilitación de los mecanismos lobistas dentro del proceso legislativo, estudiar la existencia de “arena libre” como una condición política favorable para la representación de sectores vulnerables de la sociedad en la gestión de sus intereses es relevante.

Por último, Hayakawa estudia un caso particular en torno a la política de salud, donde las coaliciones políticas promotoras de esta se vieron limitadas por la incapacidad de una gran movilización social de parte de los principales beneficiarios y sus familias. Por ello, la autora resalta sobre todo las estrategias mediáticas utilizadas por la coalición política para influenciar en la opinión pública y lograr su aprobación. En este sentido, se expone como particularmente en este caso estudiado la opinión pública y la mediatización de la problemática cobra importancia en tanto sirvió como “recordatorio” periódico de la necesidad de la legislación (Hayakawa, 2019). De este modo, se plantea la importancia no solo de una estrategia mediática de las coaliciones políticas, sino también del rol de los medios de comunicación en torno a la promoción de problemáticas que antes podían no ser vistas como problemas públicos, pero que, por los cambios en los contextos socioeconómicos, pueden surgir como tales, y para eso requieren de relevancia mediática. Sobre esto, Mujica también plantea que en cuanto un tema de interés de un sector único de la población ingresa en la agenda mediática, se convierte así en un tema de opinión pública (2014). Así, formando ya parte del debate público y/o mediático, los temas de intereses del sector o grupo social vulnerable podrán problematizarse e ingresar a la arena política.

Con respecto a los estudios acerca de la legislación en torno a los derechos de las y los trabajadores del hogar, es importante mencionar en primer lugar el estudio de Hobden acerca del proceso de aprobación de la “Domestic Worker Bill of Rights” en el estado de Nueva York en el 2010 y que sirvió como precursora para el establecimiento de legislación similar en otros estados. Así, el estudio resalta el rol de la asociación “Domestic Workers United” (DWU) del mismo estado que realizó campañas mediáticas por alrededor de 6 años para lograr que se visibilice y problematice la condición de vulnerabilidad de las



trabajadoras del hogar (Hobden, 2010). Además, con respecto a los incentivos y estrategias que se utilizaron para atraer el apoyo de los legisladores, Hobden hace referencia de los réditos electorales existentes en su caso de estudio, pues el DWU, al tener conexiones con diversos grupos sociales y alianzas con diversos sindicatos, más allá de la esfera de trabajadores del hogar, como no grupos feministas, de inmigrantes o cualquier otro tipo de trabajadores, sí había cierto rédito electoral para incentivar a los legisladores (2010). De esta manera, el estudio de este caso nos permite entender con profundidad las prácticas y estrategias asumidas por actores sociales vulnerables frente situaciones de desigualdad y los incentivos que proporcionan para obtener apoyo político.

Blofield (2018), en cambio, estudia los casos de los países de Latinoamérica con respecto a los avances en la legislación sobre los derechos de las y los trabajadores del hogar, y establece dos factores como importantes para la promoción de la aprobación de este tipo de legislación. Primero, y como se mencionó con brevedad anteriormente, se habla de sistemas políticos con alta influencia del Ejecutivo al Legislativo, que permite que en el caso haya un gobierno progresista al mando, o hubieran aliados en el oficialismo, las políticas en torno a las demandas de las trabajadoras del hogar entrarían a la agenda política con mayor facilidad y serían, con mayor probabilidad, aprobadas. Segundo, se menciona también la influencia de actores internacionales, como el de la OIT facilita en conjunto con el primer factor la aprobación de legislación acerca de los y las trabajadoras del hogar. De esta manera, se entiende que es la combinación tanto de los factores políticos nacionales como los internacionales los que se deben considerar para entender las posibilidades de la canalización de las demandas de los trabajadores del hogar en el Congreso.

Otra perspectiva que se debe considerar en el estudio de la legislación acerca de las trabajadoras del hogar como sector vulnerable de la sociedad es el realizado por Pérez y Llanos (2017), que plantean la existencia de tres tipos de discriminación que limitan a las trabajadoras en el reconocimiento de sus derechos: su género, origen étnico y/o estatus migratorio, y clase. Así, en tanto las trabajadoras del hogar por lo general son mujeres, racializadas o migrantes del interior del país, y de estatus socioeconómico bajo, se construye una imagen

de este grupo como de inferiores, legitimando la posición dominante del empleador (Pérez & Llanos, 2017). Así, esta relación de poder desigual se busca romper mediante la creación de sindicatos de trabajadoras del hogar y con la negociación colectiva con asociaciones de empleadores, pero estas asociaciones son escasas o inexistentes, impidiendo la negociación colectiva por los derechos de las trabajadoras (Pérez & Llanos, 2017). No obstante, es relevante mencionar que si bien los autores plantean esta inexistencia de una asociación de empleadores como una desventaja en el proceso de búsqueda del reconocimiento y aprobación de legislación por los derechos de las trabajadoras del hogar, esta situación también puede ser beneficiosa debido a que implica la falta de una oposición organizada que se contraponga a las propuestas legislativas.

Otro factor estudiado con respecto al proceso de aprobación de la legislación sobre trabajadoras del hogar es el de la existencia de ciertos valores o temas ya establecidos en la agenda internacional. Sobre esto, Valenzuela y Mora (2009) establecen que en tanto a nivel internacional la igualdad de género y el compromiso por los derechos humanos de las mujeres son valores y estándares ya establecidos, terminaran ciertos factores que faciliten la validación y el rompimiento de la barrera de invisibilidad de las problemáticas de las trabajadoras del hogar. En este sentido, se resalta en este trabajo la importancia de factores internacionales que afectan el ámbito nacional a través del establecimiento de una cultura de valores.

En general los estudios, con respecto al proceso legislativo en el Perú demuestran como las coaliciones políticas, conformadas por movimientos sociales, expertos en el tema de la política propuesta, ONGs y comunidades epistémicas son los impulsores de la política. Aun así, el enfoque, por la naturaleza de los casos estudiados, ha sido sobre todo en torno a especialistas ONGs, y a actores internacionales, dejando abierta la necesidad de una profundización acerca de actores sociales en contextos más politizados nacionales y su rol dentro de las coaliciones políticas. Así mismo, en tanto en dos de los estudios expuestos anteriormente sí se resalta el rol de los actores sociales, es relevante también mencionar la necesidad de la profundización de

la formación de las coaliciones, no solo sus estrategias de acción, no para oponerse a una política impulsada por actores percibidos como más poderosos, sino también en escenarios donde no exista la oposición o no este organizada, por lo que la coalición se forma con el propósito de canalizar sus demandas y presentarlas como problema público dentro de la arena política, necesitado de legislación,

De este modo, en tanto las coaliciones políticas surgen frente a un contexto de debilidad institucional y de ausencia de una apropiada representación y canalización de las demandas de la sociedad por medio de los actores estatales, el rol de estas coaliciones se convierte en uno más relevante en el proceso legislativo. En tal caso, frente a la posibilidad de que estas coaliciones se formen en torno a problemáticas politizadas que tengo cierto grado de rédito político o electoral, se vuelve necesario considerar también el rol que hasta ahora no han presentado los actores estatales dentro de las coaliciones en los estudios.

Además, con respecto a los trabajos acerca de la legislación sobre los derechos de las trabajadoras del hogar, se entiende el resalte de la importancia de los distintos actores tanto estatales, sociales, como de factores y actores internacionales que en otros países del continente americano facilitaron la aprobación de legislación a favor del sector vulnerable de las trabajadoras del hogar. Se observa además que en conjunto, la vulnerabilidad de las trabajadoras del hogar puede entenderse desde distintas perspectivas, que generalmente parten de concepciones culturales acerca del trabajo, las mujeres, y el conflicto entre lo público y lo privado en tanto a diferencia de otros tipos de trabajos, este se realiza dentro del espacio privado, la casa, lo que ocasiona conflictos y dificulta la aplicación de la legislación. Entones, para tener una visión completa acerca de los factores y actores que inciden en el proceso legislativo, en el estudio del caso de las trabajadoras del hogar se tendrá que tomar en cuenta a los actores y factores estudiados en el caso de otros países.

#### 4. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

En base a lo presentado en la sección anterior, se entiende entonces que pese a los avances en los estudios acerca de las coaliciones promotoras y el proceso legislativo en general, existe aún la necesidad de profundizar en el estudio acerca del rol de estas coaliciones promotoras como canalizadoras de las demandas de sectores vulnerables de la sociedad, que, sin poseer una gran cantidad de recursos, principalmente económicos, son capaces de asumir estrategias que les permitan mediatizar y problematizar sus demandas, logrando que una solución sea propuesta, o que ellos mismos la redacten, y se llegue a aprobar una legislación en torno a ella. Para ello, el presente trabajo se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué explica la representación y demandas de sectores vulnerables de la sociedad en el Congreso peruano?

Entonces, para la respuesta de esta pregunta se considera los vacíos en los estudios de las coaliciones promotoras ya mencionados, que nos permitirá entender con mayor claridad el proceso legislativo peruano en lo que aparenta ser un nuevo contexto político de aún mayor debilidad institucional y rechazo a las élites políticas tradicionales, y con un contexto socioeconómico también nuevo. Aún más, frente a este escenario político, uno de los valores democráticos, la representación política, se ve también debilitada, por lo que entender las formas en las que se puede cumplir esta representación, y, a la vez, plantear mecanismos de mayor participación ciudadana, son importantes para el proceso democrático peruano. Para esto, el estudio del caso de la aprobación de la ley de trabajadoras y trabajadores, y los avances previos en legislación sobre los derechos laborales de este sector de la sociedad nos será de utilidad.

## 5. MARCO TEÓRICO

Para la investigación del proceso legislativo en este trabajo los principales subtemas a desarrollar son la existencia de coaliciones promotoras de iniciativas legislativas, la representación política, la construcción de agendas públicas y políticas y, la influencia de organismos o factores internacionales en la legislación nacional.

En primer lugar, con respecto a las coaliciones, Mahoney (2007) señala a las coaliciones ad hoc como las que se caracterizan por su nivel bajo de formalización en tanto no tienen una organización estructurada, ni altos niveles de autonomía de los miembros, que existen por un tiempo limitado, este concepto se complementa con el de Sabatier y Weible (2007), según quienes las coaliciones no solo reúnen a actores sociales y políticos como aliados, sino que esta alianza se basa en el interés en un tema en específico. Asimismo, los autores señalan que estas coaliciones varían desde un grado débil, en tanto los actores solo tienen actividades y estrategias complementarias con el mismo objetivo político; a uno más fuerte, donde los actores tienen un plan en común y trabajan en su implementación en conjunto. Aún más, resaltan como valioso la presencia de actores en posiciones de autoridad legal, como los congresistas, como factor que fortalece la coalición (Sabatier & Weible, 2007).. Así, con respecto al accionar de estas coaliciones, existen estrategias directas o indirectas, como las planteadas por Gen y Wright (2013) acerca de campañas mediáticas basadas en discursos argumentativos que no serán realizadas con el propósito de deslegitimar a la oposición, sino también para obtener apoyo en la arena social que se convierta en arma legitimadora a usar en la arena política. Además, la construcción de este discurso no parte necesariamente de conocimiento especializado, sino también del que se construye con las experiencias vividas del día a día y que a la vez, sirven como base de las coaliciones y que luego son transformadas en política pública (Gen & Wright, 2013).

De esta manera, partiendo de lo expuesto por Culpepper acerca de “políticas silenciosas”, en donde la alta notoriedad de un asunto político implica que los empresarios o sectores tradicionalmente con mayor influencia tengan un menor



margen de acción o de influencia, porque la visibilidad pública implica cambios en los incentivos electorales y de popularidad de los actores políticos (Urteaga, 2017). Así, la visibilidad pública favorece a las coaliciones, de modo que, analizar su accionar implica también el ampliar la notoriedad del asunto político que tengan como objetivo, en base a campañas mediáticas no con el propósito de debilitar a los opositores, sino para evitar el surgimiento de estos antes de la aprobación de la legislación a la vez que generan apoyo público.

En segundo lugar, con respecto a la representación política en el Congreso, es importante analizar la existencia de los incentivos electorales, especialmente en el contexto actual peruano, donde esta institución está severamente deslegitimada y los partidos son generalmente rechazados, para entender los incentivos favorecen o no la representación política. Así, es importante explorar la idea de los incentivos electorales en el proceso legislativo. Según Mahoney (2007), el sistema de elección de los representantes políticos importa en la teoría de las coaliciones, pues, es posible que estas se formen con mayor facilidad en sistemas donde hay mayor "accountability" electoral. Sobre esto, Gen y Wright (2013) también exponen que las condiciones sociales y políticas también importan para determinar si el momento para impulsar una política es el indicado. Además, los autores establecen como base parcial del funcionamiento de la democracia, la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo no individualmente, sino más bien colectivamente (Gen & Wright, 2013). Así, Binderkrantz (2005) propone como parte de las estrategias directas para establecer un tema en la agenda política, el acercamiento con los legisladores, y como parte de las estrategias indirectas, el de la movilización social y las campañas mediáticas. De esta manera, la combinación de tanto las estrategias directas como las indirectas, amplía los mecanismos de participación colectiva de los ciudadanos en el proceso legislativo, garantizando el contacto con los legisladores, incentivando el cumplimiento de la representación política.

En tercer lugar, relacionando la idea de la representación política con la construcción de la agenda política, Kingdon (2014) plantea que los cambios en la agenda política pueden partir de cambios en la presencia de ciertos partidos con ciertas bases ideológicas en el Congreso o por el cambio de gobierno. De



esta manera, se establecen con cambios en las élites políticas la entrada de nuevos temas de intereses de los grupos de interés de la sociedad, pues tienen influencia en el establecimiento de la agenda y la toma de decisiones (Kingdon, 2014). Además, Cobb y Elder (1993) establecen la necesidad de los actores estatales dentro de las coaliciones promotoras en tanto se necesita del apoyo de estos actores para que algún tema ingrese a la agenda política y sea presentada a otros legisladores para, luego, entrar en la arena de la toma de decisiones.

Por último, con respecto a la influencia de factores u organismos internacionales, Keek y Sikkink (2019) exponen que la visibilidad de un tema en la arena política puede depender o fortalecerse en el ambiente internacional en tanto los actores y la agenda internacionales con respecto al tema de interés pueden ser guías del debate interno e, inclusive, legitimar alguna posición. Así, las acciones conjuntas entre lo que las autoras entienden por activistas y medios locales, con los del exterior, crean presión internacional en las élites políticas nacionales. El éxito se encontrará, así, cuando se fomente debates sobre el tema, los actores nacionales políticos se comprometan con el tema, se cambie legislatura o políticas al respecto, se originen cambios en el comportamiento de los actores. Del mismo modo, Risse-Kappen (1994) expone como desde el contexto internacional puede establecerse presión sobre el ámbito nacional en tanto existan aliados domésticos, canales de relación con el sistema política nacional y en tanto los valores reconocidos en la esfera internacional sean parte del consenso de la sociedad o sean determinadas por instituciones políticas internacionales de cierto prestigio en el sistema internacional.

## 6. HIPÓTESIS

Este trabajo presenta como hipótesis general la premisa de que es la incidencia de actores y factores externos al funcionamiento del Congreso mediante coaliciones promotoras lo que facilita la canalización de las demandas de sectores vulnerables de la sociedad al permitir la visualización de los problemas en la agenda pública, permitiendo consecuentemente su ingreso en la agenda política y la de decisiones, a realizarse en el Congreso, logrando que se vote en torno a legislación que responda a las demandas.

En este sentido, partiendo de esta hipótesis general, se propone también 4 hipótesis secundarias, con distintos grados de importancia para explicar la representación política de sectores vulnerables en el Congreso Peruano. Así, estas hipótesis tienen distintos grados de importancia en la respuesta a la pregunta de investigación, pero son de igual manera factores explicativos a considerar y que se complementan entre sí.

En primer lugar, y siendo la hipótesis con mayor peso para explicar la pregunta de investigación, planteo en este trabajo que son las coaliciones promotoras compuestas principalmente de sindicatos, Organizaciones no gubernamentales (ONGs), organizaciones sociales y especialistas las que posibilitan que la demanda del sector vulnerable se establezca en la agenda pública, y consecuentemente ingrese a la agenda política del Congreso. De este modo, desde esta hipótesis el rol de los actores estatales es principalmente, y únicamente el de la toma de decisión y de impulsores dentro del Congreso, pues son las coaliciones también las que promoverán la formulación de la solución a su problemática.

En segundo lugar, con menor peso que la hipótesis secundaria presentada anteriormente, se propone también que los legisladores actúan de manera independiente al asumir sus funciones oficiales como legisladores aprobando convenios internacionales o siguiendo lo expuesto en él y las condiciones de sus planes de ejecución para canalizar la demanda de sectores vulnerables. En este sentido, el actuar de los legisladores para solucionar demandas de estos

sectores de la sociedad parte del derecho internacional y por el cual el Estado peruano se encuentra condicionado a hacer cumplir.

En tercer lugar, y teniendo el mismo grado de importancia que la segunda hipótesis, se plantea que las demandas de determinado sector vulnerable de una sociedad son visibilizadas en el contexto internacional y fomentadas por organismos internacionales, al ser temas ya establecidos y válidos dentro de la agenda política internacional o que requieren solo de cierta modificación para adaptarse a las demandas específicas del sector vulnerable nacional. Así, estas condiciones internacionales proporcionan la legitimación necesaria para validar las demandas del sector vulnerable y legislar en base a ellas.

Por último, y siendo la hipótesis con menor grado de importancia de las cuatro planteadas, pero aun así relevante para responder la pregunta de investigación, se plantea que frente a un contexto de desprestigio y baja aprobación hacia la institución del Congreso, y consecuentemente hacia los congresistas, son estos actores estatales los que ven oportuno el politizar la problemática de los sectores vulnerables, abriendo así una ventana de oportunidad para que la problemática entre en la agenda política, y estas autoridades, con el interés de ganar réditos electorales, promuevan su legislación, obteniendo así el apoyo de este sector vulnerable.

En general, se plantea que la participación de actores principalmente sociales e internacionales en coaliciones débiles al tener objetivos en común, pero no necesariamente estrategias planeadas en conjunto facilitan el ingreso de las demandas de sectores vulnerables de la sociedad a la agenda pública y posteriormente a la política, siendo en este punto cuando los actores estatales tengan mayor influencia, al facilitar el ingreso de la demanda en la agenda de toma de decisiones, representado por el Congreso, y promoverla dentro de él para que la propuesta legislativa sea aprobada.

## 7. METODOLOGÍA

Este trabajo plantea el uso de un método cualitativo para estudiar el caso de la aprobación de la Ley N°31047 o también llamada la Ley de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar. Este caso es uno de tipo ideográfico, en tanto es un caso que más que necesitar validez en su elección, debe entenderse en el contexto del tema en su totalidad para validarse. Así, en tanto tratamos de entender el proceso legislativo y la representación política de sectores vulnerables dentro de él, es necesario la selección de este caso, pues las trabajadoras del hogar un sector o grupo social vulnerable, porque, como lo explican Blofield (2018), y Valenzuela y Mora (2009), son mayoritariamente mujeres racializadas o migrantes, con educación baja, y de condición socio-económica baja, que a la vez realizan un trabajo culturalmente entendido como femenino y que está plagado por una relación de dominación de parte del empleador. En este sentido, inclusive, considerando las limitaciones en el control o fiscalización del respeto de los derechos de las y los trabajadores, debido a que este trabajo se realiza en un ambiente “privado”, la condición de vulnerabilidad de este grupo social se intensifica (Valenzuela & Mora, 2009).

Asimismo, este caso se presenta como uno inusual dentro del proceso legislativo, en tanto en esta situación, es el sector vulnerable, los trabajadores del hogar, que no parecen tener gran influencia política o económica dentro del Congreso, los que logran sobreponerse y “ganan” al politizar sus demandas y situar sus soluciones dentro de una nueva ley. Así, en este caso elegido vemos como son los “débiles” los que ganan, cuando por lo general suelen perder frente a actores con mayor influencia en el proceso legislativo, como se puede observar en la aprobación de la Ley 27360 o Ley de Promoción del Sector Agrario, aprobada en octubre del 2000 y que, si bien por presión social, y tras enfrentamientos entre las fuerzas policiales y ciudadanos en movilizaciones sociales, fue derogada el 4 de diciembre del 2020, es muestra de que bajo ciertas condiciones los débiles tienen más o menos probabilidades de ejercer cierta influencia en el proceso legislativo. Aún así, es importante considerar igual la existencia o no, y el poder de influencia que tienen, las oposiciones o los actores

“poderosos/fuertes” en el proceso legislativo, que en casos como en el del establecimiento de la nueva Ley de promoción agraria, imposibiliten una verdadera “victoria” de los “débiles”.

Por otro lado, con lo respectivo a los métodos mediante los cuales se analizará el caso seleccionado, se utilizará principalmente el recojo de datos acerca de los proyectos y cambios legislativos que desde la aprobación y publicación de la Ley N°27986 en el 2003, se han realizado en torno a los derechos de las y los trabajadores del hogar. Asimismo, se hará uso del recojo de información de noticias, entrevistas de televisión y radio a trabajadoras y trabajadores del hogar, y la realización propia de entrevistas de los actores que se consideran relevantes preliminarmente<sup>1</sup>. Además, para entender la relevancia de estos actores se debe entender en primer lugar los dos momentos claves en el reconocimiento de los derechos de los y las trabajadoras del hogar desde el 2003, primero sería la ratificación del Convenio 189 de la OIT en el 2018, que establece los derechos fundamentales de libertad de asociación, sindical, de negociación colectiva, de abolición del trabajo infantil, de medidas contra el abuso o acoso, de la necesidad de los contratos escritos, del salario mínimo y del reconocimiento de los trabajadores del hogar como trabajadores con los mismos derechos que los del régimen laboral nacional. Por otro lado, el segundo momento de importancia fue la aprobación de la Ley 31047, donde se establece obligatoriamente la necesidad de un contrato escrito a ser registrado en el Ministerio de Trabajo, el salario como no menor a la remuneración mínima vital, a una jornada de trabajo de máximo 8 horas diarias y 48 semanales, de la edad mínima para laborar como la de 18 años, de estar asegurado en un centro de salud, de aportar a un sistema de pensión, de protección con las madres embarazadas, de protección frente al hostigamiento sexual, de regulación de los despidos y más.

---

<sup>1</sup> La información completa y la forma de contacto de los actores se puede encontrar en el Anexo 2



En este sentido, los actores que se mencionarán a continuación son los que han participado en ambos momentos: la Federación Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar – FENTTRAHOP, quienes estuvieron realizando estudios acerca de la situación de las trabajadoras del hogar en el 2020 en el contexto del covid y han tenido reuniones con congresistas tanto del periodo 2016-2019 como del 2020-2021, el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Hogar Región Lima – SINTTRAHOL y la Federación de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar Remunerado del Perú – FENTRAHOGARP, quienes participaron de la campaña mediática y audiencias públicas de legisladores para la construcción e incentivo de la ley a lo largo del 2020. Asimismo, se considera como actores relevantes a la Agencia La Casa de Panchita, quienes a lo largo del 2020 estuvieron realizando una campaña mediática para posicionar como vital el rol de las trabajadoras el hogar, y la necesidad de los reconocimientos de sus derechos laborales y al Instituto de Promoción y Formación de Trabajadoras del Hogar-IPROFOTH, quienes han estado realizando estudios en el 2020, en conjunto con la FENTTRAHOP, acerca de la situación de las trabajadoras del hogar durante las épocas de covid. Así, en general, este primer grupo de actores vienen a ser los especialistas, organizaciones sindicales, ONGs, y organizaciones sociales que conforman las coaliciones promotoras.

El segundo grupo de actores relevantes son los estatales, siendo primero los equipos de las excongresistas Tania Pariona e Indira Huilca por ser parte de la Comisión de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y por haber incentivado dentro del Congreso por la aprobación del Convenio 189 de la OIT, también se considera al equipo de la congresista Carolina Lizárraga, por ser presidenta actual de la Comisión e la Mujer y Poblaciones Vulnerables, juntamente con dos miembros actuales de la comisión, Irene Carcausto y Luz Cayguaray Gambini, siendo esta última la autora de la nueva ley de trabajadoras del hogar.

Finalmente, como actor internacional, pero que tiene relación con los actores del primer grupo, encontramos a la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas- CSA, quienes no solo incentivaron antes del 2011 por que se diera la reunión en Ginebra en la que se aprobó el Convenio 189 de la OIT en conjunto con otros organismos sindicales transnacionales, sino que

también fomentó su aprobación y ratificación en los países miembros de la OIT a través de sus sindicatos y organismos afiliados (Hobden, 2010), siendo en el caso del Perú, la Confederación Unitaria de Trabajadores del Perú – CUT, la cual a su vez está ligada a la FENTTRAHOP. De esta manera, teniendo en claro los actores relevantes del caso de estudio a entrevistar, se hace necesario también plantear un plan de acción para establecer los objetivos a lograrse con respecto a las entrevistas y la revisión bibliográfica más exhaustiva,<sup>2</sup>

En general, con respecto a la trayectoria del caso que se propone analizar en este trabajo, es relevante mencionar cómo si bien parece que en los últimos años haya habido logros significativos en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores del hogar, es cuestionable que hubo un periodo de 15 años en los que si bien hubo intentos por mejorar las condiciones laborales de este sector vulnerable, no se tomarán decisiones a favor del grupo.<sup>3</sup>

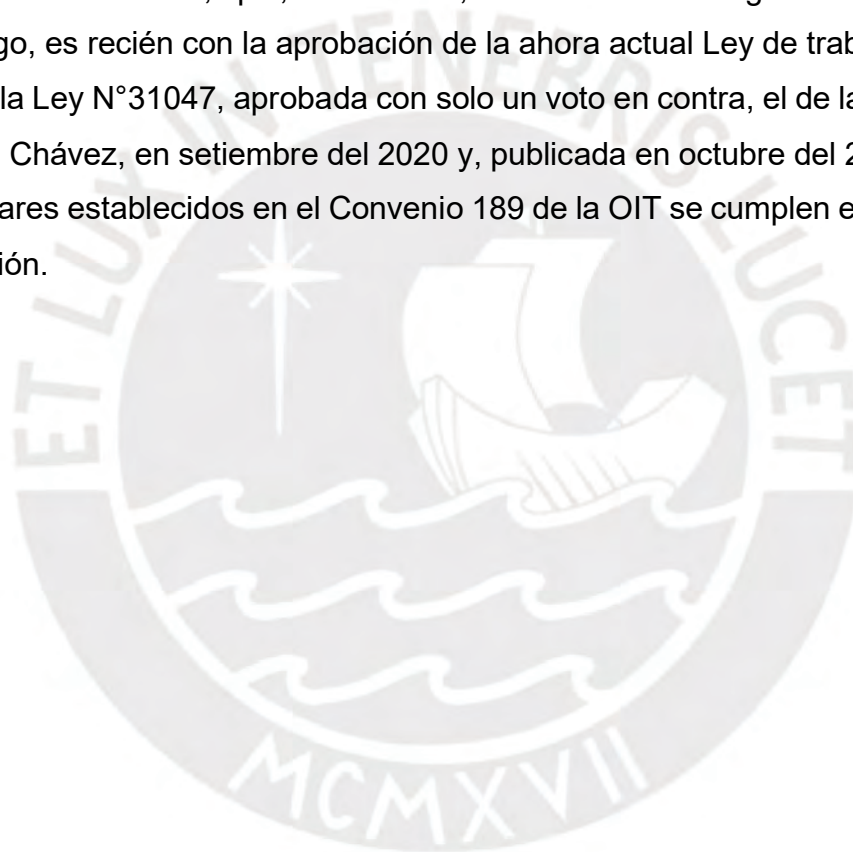
Se observa entonces como tras la aprobación y publicación de la Ley N° 27986 en el 2003, hubo un periodo de 5 años de inactividad o intentos de cambios de esta ley, hasta que se presentó en el 2008 un Proyecto legislativo que tenía como propósito cambiar los artículos relacionados al establecimiento voluntario de un contrato oral, acerca del salario, que no estaba establecido en conformidad con la remuneración vital mínima, acerca de las condiciones para el término del contrato y acerca de la aseguración social. Tras este Proyecto, no hubo ningún intento de modificación de la Ley 27986. No obstante, es relevante mencionar que en el 2011 se firma el Convenio 189 de la OIT, y es en el periodo de 2011 al 2016 en el que se presentan 7 proyectos de ley que acaban sin ser dictaminados o archivados y que proponían las modificaciones de la Ley 27986. Posterior a este periodo legislativo, en el periodo de 2016 al 2019, se presentan también 9 proyectos acerca del reconocimiento de los derechos de las trabajadoras del hogar y son enviados a la Comisión de Trabajo y Seguridad para ser escuchados. Un factor por considerar sobre este periodo 2016-2019, es

---

<sup>2</sup> La información del plan de acción se encuentra en la tabla 3 del anexo

<sup>3</sup> La trayectoria completa de los proyectos legislativos, Decretos Supremos y demás normativa legal se encuentra en la tabla 1 del anexo.

que en el 2017, por iniciativa de la Comisión de Relaciones Exteriores, liderada en ese entonces por la excongresista Luz Salgado, se vuelve a poner en mesa el tema del Convenio 189 de la OIT, logrando en el 2018 que fuera aprobado por el Congreso y luego haber sido ratificado por el Ejecutivo. Finalmente, frente a la coyuntura nueva de la pandemia, desde el gobierno, con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se modifica, mediante Decreto Supremo, los artículos 3, 4, y 5 de la Ley 27986, acercando la normativa a los estándares establecidos por el Convenio 189, que, cabe notar, debió entrar en vigor en el 2019. Sin embargo, es recién con la aprobación de la ahora actual Ley de trabajadoras del hogar, la Ley N°31047, aprobada con solo un voto en contra, el de la congresista Martha Chávez, en setiembre del 2020 y, publicada en octubre del 2020, que los estándares establecidos en el Convenio 189 de la OIT se cumplen en su máxima expresión.



## 8. CONCLUSIONES

El estudio del proceso legislativo en este trabajo nos lleva a la conclusión que es relevante resaltar la importancia de los actores sociales, estatales, e internacionales en el proceso legislativo en tanto facilita la representación política de los legisladores, así mismo, en tanto existen distintos grados de influencia que los actores pueden tener para incidir en el proceso legislativo, el análisis de las distintas estrategias, sean campañas mediáticas, acercamiento directo con legisladores, movilizaciones o demás importan pues, en conjunto con el contexto en el que se den, pueden determinar si las demandas de sectores vulnerables de la sociedad logran problematizarse y politizarse, de modo que ingresan a la agenda pública, y posteriormente a la política y la de toma de decisiones (el Congreso), facilitando así la función representativa de los legisladores.

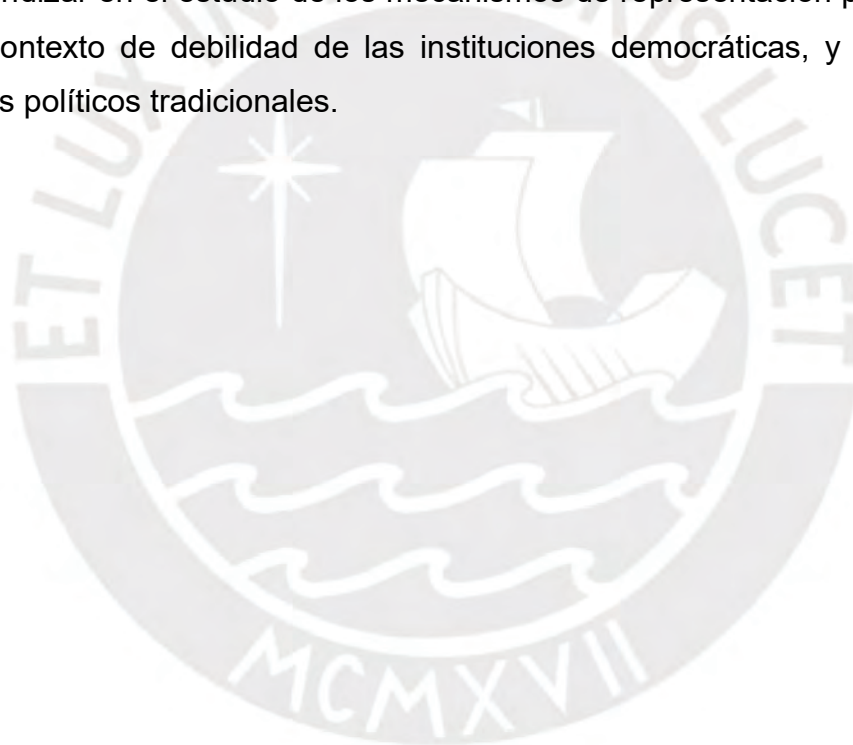
De esta manera, se concluye también que es necesario estudiar las coaliciones promotoras en relación con el establecimiento de la agenda pública y política, pues nos permite entender la conexión entre los actores dentro de las coaliciones y el grado de influencia que las estrategias que asumen tienen para “ganar” representación política.

Por otro lado, es relevante resaltar la necesidad de un estudio de las coaliciones promotoras basadas en el proceso del establecimiento de la agenda no solo desde especialistas, sino desde los mismos actores sociales o ciudadanos afectados por la problemática. Se plantea, entonces, de la existencia de un vacío en el estudio de organizaciones con mayor base social y su rol dentro de las coaliciones promotoras. Por ello, también es importante profundizar en el rol de los actores estatales (como congresistas) dentro de las coaliciones promotoras, en tanto estos también han sido poco estudiados, ni siquiera como los actores más relevantes para la culminación de la promoción de alguna política en tanto son ellos quienes participan de la arena de toma de decisiones y, en muchos casos, pueden tener el mayor contacto con el resto de tomadores de decisiones.

Por último, este trabajo concluye que es de gran importancia profundizar en el estudio de las coaliciones promotoras frente a una ausencia de coaliciones

opositoras y como esto afecta el accionar de la coalición, en tanto las coaliciones políticas surgen frente a un contexto de debilidad institucional y de ausencia de una apropiada representación y canalización de las demandas de la sociedad por medio de los actores estatales, el rol de estas coaliciones se convierte en uno más relevante en el proceso legislativo.

En conjunto, este trabajo concluye que es necesario el estudio del proceso legislativo y los actores, especialmente sociales, y estrategias involucrados en el mismo porque nos sirven para entender mejor los procesos de participación ciudadana colectivos que no sean meramente formales, y que ayuden, también, a profundizar en el estudio de los mecanismos de representación política frente a un contexto de debilidad de las instituciones democráticas, y ausencia de partidos políticos tradicionales.





## 9. BIBLIOGRAFÍA

Alayza, R., & Bensa, J. (2019). *Las coaliciones promotoras de políticas en diferentes contextos: el caso de la reforma de transporte en Arequipa ( Perú ) 1999-2019 +*. 5(9), 7–30.

Alza, C. (2014). Estableciendo la agenda : emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno de La Pontificia Universidad Católica Del Perú*, 1(2), 39–73.

Barragán, M., Rivas, C., & Bohigues García, A. (2020). Élités parlamentarias de América Latina: ¿Cómo ha evolucionado el perfil de la representación? *Revista Española de Sociología*, 29(3), 613–633. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.38>

Binderkrantz, A. (2005). Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. *Political Studies*, 53(4), 694–715. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00552.x>

Blofield, M., & Jokela, M. (2018). Paid domestic work and the struggles of care workers in Latin America. *Current Sociology*, 66(4), 531–546. <https://doi.org/10.1177/0011392118765259>

*Proyecto de Ley N°.5919/2020-CR*, 1 (2020) (testimony of Luz Milagros Cayguaray Gambini).

Cobb, R., & Elder, C. (1993). Formación de la agenda: El caso de la política de los ancianos. In *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77–105). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

*Comisión de Trabajo y Seguridad Social: Periodo Anual de Sesiones 2020-2021*, 1 (2020) (testimony of Comisión de Trabajo y Seguridad Social).

Durand, F. (2012). El debate sobre la captura del Estado peruano. *Perú Hoy. La Gran Continuidad*, 19–56. [http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/21/01\\_Durand\\_Perú\\_Hoy\\_julio\\_2012a.pdf](http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/21/01_Durand_Perú_Hoy_julio_2012a.pdf)

Gen, S., & Wright, A. C. (2013). Policy Advocacy Organizations: A Framework Linking Theory and Practice. *Journal of Policy Practice*, 12(3), 163–193. <https://doi.org/10.1080/15588742.2013.795477>

Hayakawa, M. (2019). *Las coaliciones promotoras de la política pública de salud mental en Perú*. 5(9), 55–78.

Hobden, C. E. (2010). *Winning Fair Labour Standards for Domestic Workers:*

*Lessons Learned from the Campaign for a Domestic Worker Bill of Rights in New York State* (Issue GURN Discussion Paper 14). <http://www.gurn.info/en/discussion-papers/no14-jun10-winning-fair-labour-standards-for-domestic-workers-lessons-learned-from-the-campaign-for-a-domestic-worker-bill-of-rights-in-new-york-state>

Keck, M. E., & Sikkink, K. (2019). *Activists beyond Borders*. In *Activists beyond Borders*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9780801471292>

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. In *British Library Cataloguing-in-Publication Data* (Second Edi). Pearson New International Edition.

Mahoney, C. (2007). Networking vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU. *Journal of European Public Policy*, 14.2(6), 1–36.

Morón, E., & Sanborn, C. (2007). *Los desafío del policymaking en el Perú: Actores, Instituciones y Reglas de juego*. CIUP.

Mujica, J. (2014). El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano. In *Revista de Ciencia Política y Gobierno* (Vol. 1, Issue 1). <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/11891>

*Convenio 189*, 1 (2011) (testimony of Organización Internacional del Trabajo). Pérez, L. M., & Llanos, P. M. (2017). Vulnerable women in a thriving country: An analysis of twenty-first-century domestic workers in Peru and recommendations for future research. *Latin American Research Review*, 52(4), 552–570. <https://doi.org/10.25222/larr.67>

Risse-Kappen, T. (1994). Ideas do not float freely: Transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war. *International Organization*, 48(2), 185–214. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028162>

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and Clarifications. In *Theories of the Policy Process* (pp. 189–220). Westview Press. <https://doi.org/10.4337/9781784714871.00020>

Silva, G. (2018). Más vale prevenir que lamentar. Las coaliciones promotoras en torno a la creación del Lugar de la Memoria +. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 5(9), 31–53.

Urteaga, M. (2017). Cuando los poderosos pierden: Poder empresarial y regulación del cultivo de semillas transgénicas en el Perú. In *Pontificia Universidad Católica del Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9685>

Valenzuela, M. E., & Mora, C. (2009). Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente. In *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. [http://desarrollo.sociologia.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2012/01/Mora\\_Valenzuela\\_-\\_Tabajo\\_domestico\\_Un\\_largo\\_camino\\_hacia\\_el\\_trabajo\\_decente.pdf](http://desarrollo.sociologia.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2012/01/Mora_Valenzuela_-_Tabajo_domestico_Un_largo_camino_hacia_el_trabajo_decente.pdf)



10. ANEXO

## ANEXO 1: CAMBIOS E INTENTOS DE CAMBIOS LEGISLATIVOS O NORMATIVOS EN TORNO A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR DESDE EL 2003 AL 2012

Año	Ley/Proyecto de Ley/Convenio/Decretos	Implicaciones
2003	Ley N° 27986	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otorga categoría de trabajadores/as del hogar</li> <li>- Derechos laborales: contrato escrito o verbal, gratificaciones dos veces al año, sueldo por acuerdo mínimo, vacaciones de 15 días, despidos arbitrarios</li> </ul>
2006	Ley N°28806: “Ley General de Inspección del trabajo”	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determina el tipo de fiscalización en los hogares donde presten servicios las trabajadoras del hogar</li> </ul>
2007	Ley N° 28983, artículo 6: “Ley de Igualdad de oportunidades entre Hombres y Mujeres”	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece la no discriminación a las trabajadoras del hogar</li> </ul>
2008	Primer intento de modificar la Ley N°27986: proyecto de Ley n° 2911/2008-CR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se propone modificación de los artículos 2, 5, 9,12, 13y 18</li> </ul>
2009	Decreto supremo 004-2009-TR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Señala como acto discriminatorio el uso de uniformes o mandiles</li> </ul>
2011	Firma del Convenio 189 de la OIT	<p>Respaldo internacional para establecer como norma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los 18 años como edad mínima de las trabajadoras del hogar</li> <li>- Derechos laborales</li> </ul>
2012	Proyecto de Ley N° 2437/2012-CR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se propone modificar los artículos 2, 5, 9, 12, 13 de la Ley N° 27986</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. En base a Kajatt 2019: 35-38, *Proyecto de Ley N°.5919/2020-CR* (2020); *Comisión de Trabajo y Seguridad Social: Periodo Anual de Sesiones 2020-2021* (2020), y *Convenio 189* (2011).

ANEXO 2: CAMBIOS E INTENTOS DE CAMBIOS LEGISLATIVOS O NORMATIVOS EN TORNO A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR DESDE EL 2013 AL 2016

Año	Ley/Proyecto de Ley/Convenio/Decretos	Implicaciones
2013	Proyecto de Ley N°2958/2013-CR	- Ley que regula las relaciones laborales de las trabajadoras y trabajadores del hogar
2013	Proyecto de Ley N° 2990/2013-CR	- Propone modificar los artículos 3, 5, 9, 11, 13 y 17 de la Ley N°27986
2013	Proyecto de Ley N° 3007/2013-CR	- Propone la modificación del artículo 5 de la Ley N°27986, con respecto al monto de remuneración.
2013	Proyecto de Ley N°3140/2013-CR	- Propone modificar los artículos 3, 5, 12 y 18 de la Ley N°27986
2014	Proyecto de Ley N° 3708/2014-CR	- Propone modificar los artículos 5, 8, 16, 17 y 18 de la Ley N°27986
2014	Proyecto de Ley N° 3961/2014-CR	- Propone modificar el artículo 3 de la Ley N°27986
2016	Proyecto de Ley N°3025/2016-CR	Ley de las trabajadoras y los trabajadores del hogar
2016	Proyecto de Ley N°0666/2016-CR	- Propone modificar los artículos 2, 5, 9, 12 y 13 de la Ley N°27986
2016	Proyecto de Ley N°0889/2016-CR	Ley que incorpora artículos 1-A y 3-A, y modifica los artículos 1, 2, 3, 5, 15 y 16 de la Ley N°27986

Fuente: Elaboración propia. En base a Kajatt 2019: 35-38, *Proyecto de Ley N°.5919/2020-CR* (2020); *Comisión de Trabajo y Seguridad Social: Periodo Anual de Sesiones 2020-2021* (2020), y *Convenio 189* (2011).



ANEXO 3: CAMBIOS E INTENTOS DE CAMBIOS LEGISLATIVOS O NORMATIVOS EN TORNO A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR DESDE EL 2017 AL 2018

Año	Ley/Proyecto de Ley/Convenio/Decretos	Implicaciones
2017	Proyecto de Ley N°2597/2017-CR	Propone declarar el 30 de marzo el Día Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras del Hogar
2017	Proyecto de Ley N°2884/2017-CR	Ley que propone la modificación de la Ley N°27986
2017	Proyecto de Ley N°3027/2017-CR	Ley de modificaciones destinadas a mejorar la situación laboral de las trabajadoras y trabajadores del hogar
2018	Proyecto de Ley N°4087/2018-CR	Ley de trabajadoras y trabajadores del hogar en el marco del Convenio OIT 189
2018	Proyecto de Ley N° 4096/2018-CR	Ley que reconoce derechos en igualdad y acceso a salud y pensiones no contributivas para trabajadoras y trabajadores del hogar
2018	Proyecto de Ley N° 4136/2018-CR	Ley que incorpora el enfoque intercultural a la regulación de las relaciones laborales de los trabajadores y trabajadoras del hogar
2018	Aprobación y ratificación del Convenio 189 de la OIT	-

Fuente: Elaboración propia. En base a Kajatt 2019: 35-38, *Proyecto de Ley N°.5919/2020-CR* (2020); *Comisión de Trabajo y Seguridad Social: Periodo Anual de Sesiones 2020-2021* (2020), y *Convenio 189* (2011).

ANEXO 4: CAMBIOS E INTENTOS DE CAMBIOS LEGISLATIVOS O NORMATIVOS EN TORNO A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN EL 2020

Año	Ley/Proyecto de Ley/Convenio/Decretos	Implicaciones
2020	Decreto Supremo que modifica los artículos 3, 4 y 5 de la Ley N°27986 y se añaden dos incisos más	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificaciones</li> <li>- Contrato escrito, no verbal</li> <li>- Sueldo con regularidad no mayor al mes</li> <li>- Boleta de pago firmada y registrada por la trabajadora</li> <li>- Otorgar alimentación, alojamientos (si es necesario), equipos de protección SIN que sea descontado del sueldo.</li> <li>- En el artículo 2-A la edad mínima es de 18 años</li> </ul> <p>En el artículo 16-A se prohíben actos de discriminación</p>
2020	Proyecto de Ley N°5919/2020-CR	Ley que establece mejoras a los derechos de los trabajadores y trabajadoras, en el marco de la implementación del Convenio 189 de la OIT
2020	Aprobación de la Ley N° 3107: Ley de Trabajadoras y Trabajadores del hogar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establece el sueldo mínimo según el establecido en la remuneración mínima vital</li> <li>- Se establece el pago de dos gratificaciones al año, CTS, vacaciones de 30 días</li> <li>- Se establecen como 8 las horas de trabajo diarias y 48 las semanales</li> <li>- 24 horas de descanso consecutivo a la semana</li> <li>- Día de descanso remunerado el 30 de marzo por ser Día de las y los trabajadores del hogar</li> <li>- Se establece aseguramiento social y de salud</li> <li>- No a la discriminación ni al acoso, violencia u hostigamiento sexual</li> </ul> <p>Se establece los 18 años como edad mínima de trabajo</p>

Fuente: Elaboración propia. En base a Kajatt 2019: 35-38, *Proyecto de Ley N°.5919/2020-CR* (2020); *Comisión de Trabajo y Seguridad Social: Periodo Anual de Sesiones 2020-2021* (2020), y *Convenio 189* (2011).

ANEXO 4: CAMBIOS E INTENTOS DE CAMBIOS LEGISLATIVOS O NORMATIVOS EN TORNO A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN EL 2020 (CONTINUACIÓN)

Año	Ley/Proyecto de Ley/Convenio/Decretos	Implicaciones
2020	Decreto Supremo que modifica los artículos 3, 4 y 5 de la Ley N°27986 y se añaden dos incisos más	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificaciones</li> <li>- Contrato escrito, no verbal</li> <li>- Sueldo con regularidad no mayor al mes</li> <li>- Boleta de pago firmada y registrada por la trabajadora</li> <li>- Otorgar alimentación, alojamientos (si es necesario), equipos de protección SIN que sea descontado del sueldo.</li> <li>- En el artículo 2-A la edad mínima es de 18 años</li> <li>- En el artículo 16-A se prohíben actos de discriminación</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. En base a Kajatt 2019: 35-38, *Proyecto de Ley N°.5919/2020-CR* (2020); *Comisión de Trabajo y Seguridad Social: Periodo Anual de Sesiones 2020-2021* (2020), y *Convenio 189* (2011).

## ANEXO 5: DIRECTORIO DE MAPA DE ACTORES

Organización	Nombre y Apellido	Forma de Contacto
Federación Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar - FENTTRAHOP	Leddy Mozombite	924 875 748 Fenttrahop_peru@hotmail.com
Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Hogar Región Lima - SINTRAHOL	Carmen Almeida	989 796 481
Federación de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar Remunerado del Perú - FENTRAHOGARP	Paulina Luza	paulinaluza@hotmail.com fentrahogarpnacional2013@gmail.com 910070611
Agencia La Casa de Panchita	Sofía Mauricio Bacilio	999029729 sofiamauriciobacilio@gmail.com
Comisión de la Mujer y Familia: Periodo 2016-2019	Tania Pariona	-
Comisión de la Mujer y Familia: Periodo 2020-2021	Carolina Lizárraga	clizarraga@congreso.gob.pe
Congreso del Perú – Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso	Irene Carcausto	01 311-7777 icarcausto@congreso.gob.pe
Congreso del Perú – Grupo Parlamentario FREPAP	Luz Cayguaray Gambini	lcayguaray@congreso.gob.pe despacholuzcayguaray@gmail.com
Equipo de Excongresista Indira Huilca del Periodo 2016-2019	Beatriz May Ramirez	bramirez@pucp.pe
Instituto de Promoción y Formación de Trabajadoras del Hogar- IPROFOTH	-	2472897 IPROFOTH2002@hotmail.com
Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas- CSA	-	sede@csa-csi.org

Fuente: Elaboración propia.

## ANEXO 6: PLAN DE RECOJO DE INFORMACIÓN

Mes	Actividad (es)
Enero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inicio de contacto con actores relevantes mapeados</li> <li>- Revisión más exhaustiva de documentos, noticias, entrevistas, y demás del caso de estudio</li> </ul>
Febrero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planteamiento de preguntas para los futuros entrevistados</li> <li>- Revisión bibliográfica acerca del planteamiento de un problema público</li> <li>- Inicio de entrevistas a los actores sociales</li> </ul>
Marzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuación de entrevistas a actores sociales</li> <li>- Revisión bibliográfica más exhaustiva acerca de coaliciones promotoras y el proceso legislativo</li> </ul>
Abril	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inicio de entrevistas a (ex) actores estatales</li> <li>- Revisión bibliográfica acerca del proceso legislativo peruano y el rol de organizaciones sociales</li> </ul>
Mayo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuación de entrevistas a (ex) actores estatales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.