

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa de los congresistas **LENIN FERNANDO BAZÁN VILLANUEVA y ROCIO SILVA SANTISTEBAN MANRIQUE**, en ejercicio del derecho que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c) y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente,

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente:



LEY QUE PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto promover el empoderamiento de las mujeres rurales a través de la implementación de políticas públicas que permitan su desarrollo económico y personal a fin de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Toda mención a la mujer en la presente Ley, debe entenderse a la mujer rural.

Artículo 2. Definiciones

Para los fines de la presente ley se tienen en cuenta las siguientes definiciones:

1. Área rural: Son áreas no-urbanas en las que sus habitantes tienen un vínculo de pertenencia al territorio, con poblaciones dispersas o de baja densidad poblacional, que dependen de actividades económicas directamente vinculadas a la territorialidad: agrícolas, forestales, pecuarias, ecoturismo, entre otras. Las y los habitantes construyen su identidad a partir de su vida en comunidad, costumbres, representaciones, imaginarios, prácticas productivas, necesidades y expectativas.
2. Agricultura familiar: Modo de vida y de producción que practican hombres y mujeres de un mismo núcleo familiar en áreas rurales, mediante sistemas productivos diversificados dentro de una unidad

productiva familiar: agrícola, pecuaria, de manejo forestal, acuícola y apícola, entre otros.

3. Cadena productiva: Es un conjunto de procesos de producción que tienen de común un mismo mercado, y que interactúan de manera equitativa desde la provisión de insumos, la transformación y comercialización hasta el consumidor final.
4. Centro poblado rural: es la concentración de 500 a menos de 2 mil habitantes, cuyas viviendas están agrupadas en forma contigua formando manzanas y calles; Tienen diversas denominaciones: pueblos, anexos o caseríos. Las concentraciones menores a 500 personas o con viviendas dispersas, pueden ser aldeas, campamentos o unidades agropecuarias.
5. Comunidades campesinas o nativas: organizaciones de interés público integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.
6. Mujeres rurales: las mujeres rurales son aquellas que viven y laboran en las diversas áreas rurales; son heterogéneas y diferentes entre sí, algunas pueden ser indígenas y otras mestizas, pero ambas se perciben completamente vinculadas con sus territorios desde una perspectiva ontológica. Para el efecto de esta ley se les denomina también con el singular “mujer rural”.
7. Trato equitativo: En relación con el ámbito económico nos referimos al acceso a la titularidad de la propiedad de la tierra y sus productos, crédito, mercado, redes de distribución, capacitación, asistencia técnica y otros beneficios, en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres rurales, para el logro de objetivos comunes de desarrollo rural.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES

Artículo 3. Coordinación y articulación intergubernamental e intersectorial

El Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y las municipalidades implementarán mecanismos de empoderamiento de las mujeres rurales que garanticen un trato diferenciado y focalizado, potenciando su capacitación, acceso al crédito, promoción económica y participación en

las decisiones sobre los asuntos de su comunidad u organizaciones de mujeres.

Los tres niveles de gobierno formularán y ejecutarán los siguientes programas de empoderamiento:

3.1 Estrategias educativas y de capacitación

- a. Los gobiernos regionales, en coordinación con el Ministerio de Educación, ejecutarán estrategias educativas para las mujeres rurales adultas que no concluyeron la educación básica, adecuando los calendarios, instrumentos y procedimientos a su realidad y necesidad.
- b. En coordinación con los ministerios de Desarrollo Agrario y Riego y de la Producción, los gobiernos regionales impulsarán programas de capacitación técnico productiva, orientados al desarrollo de capacidades y a la asistencia técnica.
- c. En coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y con el Ministerio de Salud, los gobiernos regionales provinciales y locales, impulsarán acceso a mejores condiciones de salud sexual y reproductiva, así como de cuidados para los hijos e hijas de las mujeres rurales, de tal manera que ellas puedan tener disposición de mayor flexibilidad horaria para participar de sus propias organizaciones como directivas de las comunidades, Juntas de Regantes, entre otras; así como acceder a los cargos directivos.
- d. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Nacional Cuna Más, ejecuta el Servicio de Cuidado Diurno y el Servicio de Acompañamiento a Familias, según el Plan General de Implementación de la presente Ley, a efectos de garantizar el desarrollo integral de las niñas y niños de 6 a 36 meses de edad, promoviendo el desarrollo socio - económico de la madre, así como el involucramiento de ambos padres en el cuidado adecuado de los hijos de la primera infancia.

La implementación de estas estrategias en cada región se realiza a partir de la identificación de las potencialidades productivas, las necesidades de la población objetivo, los hábitos de los consumidores, así como las alternativas de articulación de cadenas productivas desde el productor primario hasta el consumidor final.

3.2. Capacitación para el acceso a los servicios financieros

Los gobiernos regionales, con la colaboración del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, elaborarán instructivos de información y capacitación para el acceso a los servicios financieros para la

implementación y funcionamiento sostenido de sus iniciativas productivas.

Artículo 4. Emprendimientos productivos

Los ministerios de Desarrollo Agrario y Riego y de la Producción aprobarán los reglamentos y directivas para que un porcentaje de los fondos concursables y de promoción productiva para financiar iniciativas individuales o asociativas de mujeres rurales; así como para facilitar la formación de cadenas productivas, de promoción y registro comercial, y de marcas.

CAPÍTULO III

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER RURAL EN LA GESTIÓN COMUNAL

Artículo 6. Asambleas comunales

La agenda de las asambleas de las organizaciones comunales, asociaciones de pobladores o instancias organizacionales que convoque la comunidad deben incluir temas de interés de las mujeres rurales y que ellas mismas propongan.

La participación de las mujeres en las asambleas y en la toma de decisiones se da en igualdad de condiciones que los hombres: Su incumplimiento es causal de nulidad.

Artículo 8. Participación vecinal

Las municipalidades rurales adoptarán mecanismos que favorezcan la participación efectiva de las mujeres rurales en asuntos de interés local, eliminando toda disposición que impida o limite el ejercicio de este derecho.

Artículo 9. Igualdad salarial

Los hombres y las mujeres rurales deben percibir el mismo salario por las mismas labores que realizan.

El Ministerio de Desarrollo Agrario en coordinación con el Ministerio de Trabajo establecerán las disposiciones complementarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el primer párrafo.

Artículo 10. Cláusula de cumplimiento

El cumplimiento de las disposiciones de este capítulo es de responsabilidad de los funcionarios de las entidades competentes, y de los dirigentes comunales, organizaciones de pobladores, u otras formas asociativas constituidas para la participación de las mujeres.

Artículo 11. Plan General Bianual de Implementación

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con participación del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de la Producción, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social –

Cuna Más, con la asistencia técnica del Instituto Nacional de Estadística e Informática, elaboran y aprueban el Plan General Bianual de Implementación de la Presente Ley, que consta de una línea de base, objetivos, acciones, actividades, metas e indicadores. La aprobación del Plan General Bianual se realiza mediante Decreto Supremo refrendado por los ministerios involucrados, en el lapso de sesenta (60) días a partir de la aprobación del Reglamento de la presente Ley.

Participan en el diseño del Plan General Bianual las asociaciones y/o redes representativas de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, reconocidas por el ordenamiento jurídico.

CAPÍTULO IV

MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Artículo 11. Monitoreo, seguimiento y evaluación

Los ministerios de Desarrollo Agrario y Riego, de la Producción, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y de Trabajo y Promoción del Empleo expedirán las directivas, reglamentos y otros instrumentos necesarios para el monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas necesarios para la aplicación de la presente Ley.

Los gobiernos regionales y locales son los órganos encargados de su ejecución.

Firmado digitalmente por:
MONTORYA GUTIERREZ ABSALON
FIR 09446228 hard

Artículo 12. Informe anual al Congreso de la República

Los Gobernadores Regionales informarán anualmente ante la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República, los avances y resultados de la aplicación de la ley, las acciones a implementarse, así como los requerimientos normativos necesarios para su cumplimiento.

DISPOSICIONES FINALES Y COMPLEMENTARIAS

UNICA.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprobará el reglamento de la presente Ley, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, marzo, 2021

Firmado digitalmente por:
BAZAN VILLANUEVA Lenin
Fernando FIR 41419208 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2021 14:14:10-0500



Firmado digitalmente por:
CHECCO CHAUCA Lenin
Abraham FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/03/2021 16:09:33-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE APAZA Yvan FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/03/2021 21:03:13-05



Firmado digitalmente por:
SILVA SANTISTEBAN
HENRIQUE Rocio Yolanda Angelica
FIR 07822730 hard
Motivo: Soy el autor del documento



Firmado digitalmente por:
ANCALLE GUTIERREZ Jose
Luis FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad



Firmado digitalmente por:
QUISPE APAZA Yvan FAU
20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 08 de MARZO del 20 21...

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 7284 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de MUJER Y FAMILIA.....



.....
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ADVERTENCIA NECESARIA

La presente iniciativa legislativa es muy similar, especialmente en la Exposición de Motivos, al **Proyecto de Ley 6449/2020-CR** presentado por las congresistas Lusmila Pérez Espíritu, Irene Carcausto Huanca y Robertina Santillana Paredes. La explicación reside en que ambas propuestas se originan en un documento elaborado y promovido por dirigentes de la Convención Nacional del Agro Peruano, CONVEAGRO, que si bien mereció de nuestra parte un trabajo de replanteamiento de la fórmula legislativa, la Exposición de Motivos no ha sido objeto de modificaciones importantes.

I. PROPUESTA LEGISLATIVA

La justificación constitucional de nuestra iniciativa reside en la proclamación del derecho a la igualdad ante la Ley y a la no discriminación, consagrado en el artículo 2, literal 2, de la Constitución Política, que es el punto de partida para el acceso de las mujeres rurales a todo el abanico de derechos sociales y económicos establecidos por la propia Constitución, así como en diversos instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, como el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, y el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** de las Naciones Unidas.

Nuestro país, a lo largo de su historia, ha presentado un importante número de población rural, y dentro de este grupo una importante fracción está compuesta por mujeres rurales, las cuales se estima que en nuestro país ascienden aproximadamente a 3 millones y medio.

Si bien no contamos con una definición legal del concepto “mujeres rurales”, se puede inferir a partir de las definiciones que emplea el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, que define como “área rural” como *“el territorio integrado por centros poblados rurales, asentamientos rurales y las localidades rurales”*¹. Del mismo modo, el INEI también define el “centro poblado rural” como *“aquel centro poblado con 2 mil y más habitantes. Sus viviendas se encuentran agrupadas en forma contigua, formando manzanas y calles. La categoría del centro poblado urbano es la ciudad y sus componentes de urbanización, conjunto habitacional y pueblo joven. Las ciudades más grandes, por absorción y*

¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. “Glosario de términos”. En línea: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1383/anexo02.pdf. Consulta: 22 de setiembre de 2020.

expansión comprenden otras áreas urbanas dando lugar a la existencia de las Áreas Metropolitanas y Aglomeraciones Urbanas”.

Estas definiciones son aquellas que emplea el Estado Peruano para la construcción y medición de los indicadores sociales de la población rural en nuestro país, por ello, el presente proyecto de ley define el concepto de “mujeres rurales” a partir de lo señalado por el propio INEI, esto es, mujeres que habitan en un área rural pero que tienen un vínculo estrecho con la territorialidad, de tal manera que no pueden identificarse sin integrar esa pertenencia. A esta relación de identidad se le ha denominado una “integración ontológica” con los seres de la naturaleza².

Ahora bien, conforme se ha señalado en diferentes estudios realizados en nuestro país, la pobreza rural es uno de los principales desafíos de nuestras autoridades y, a su vez, la mujer rural se constituye como uno de los actores claves para la ruptura del círculo de la pobreza.

Sin embargo, conforme se ha señalado en un estudio sobre el empoderamiento de mujeres rurales efectuado por la ONU, CEPAL, FAO y RIMISP, el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres rurales pobres requiere que se atiendan tres (03) nudos críticos: (i) el acceso deficiente y discriminatorio de las mujeres a la titularidad de activos; ii) la visibilización de su rol como productora en actividades agrícolas; y, iii) la creciente incorporación de la mujer al empleo rural no agrícola³.

Asimismo, si bien a lo largo de este milenio se han desarrollado teorías sobre el enfoque de género para empoderar a la mujer, también deben enfocarse factores claves como a) la estructura agraria y capital natural; b) mercados dinámicos; c) presencia de ciudades y conexiones entre lo rural y lo urbano; d) estructura productiva; e) inversión y gasto público; y, f) coaliciones innovadoras⁴.

La situación de las mujeres en las zonas rurales no es ajena a la situación de los pueblos indígenas donde no solo viven en condiciones de precariedad sino también en vulneración de derechos desencadenando la discriminación de género, clase, étnica, entre otras violencias

² “She is a subject in relation to an object. However, the “refusal to leave” may express a different relation: one from where woman-land-lagoon (or plants-rocks-soils-animals-lagoons-humans-creeks—canals!!!) emerge inherently together: an ecological entanglement needy of each other in a such a way that pulling them apart would transform them into something else. Refusing to leave may also refuse the transformation of the entities just mentioned into units of nature or the environment for they are part of each other”. De la Cadena, Marisol, **Protesting from the uncommons. Indigenous Woman and climate change, IWGIA-SERVINDI, 2020.**

³ ONU MUJERES y otros. “Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe”. Informe Final, 2013, p. 76. En línea: https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1377802462Enfoqueterritorialparaelem poderamientomujeresruralesenAmericaLatina.pdf. Consulta 22 de setiembre de 2020.

⁴ Ídem.

estructurales e interseccional basadas en las relaciones de poder. De esa manera la situación general de las mujeres indígena se ve expuestas a la pobreza, la marginalidad, la privación de sus propios espacios de desarrollo, educación escasa y poco pertinente a su propia cosmología, limitado acceso a la salud y una vivencia violenta desde lo cotidiano.⁵

Por ello, la atención de la pobreza de la mujer rural debe ser abordada de manera conjunta desde una serie de políticas públicas, y no solo a través de entrega de bonos, trabajos aislados temporales, que tienen poca o ninguna incidencia en la mejora de la calidad de vida de la población objetivo. Se debe incorporar los enfoques de derechos humanos, interculturales y de género e incidir en los procesos de valoración y reconocimiento al interior de los hogares y de las comunidades.

En este sentido, la presente iniciativa legislativa propone abordar la situación de la mujer rural desde tres (03) grandes aristas como son (i) la educación, (ii) la capacitación técnica, productiva y financiera, (iii) la participación social y política, y (iv) la lucha contra los diferentes tipos de violencia Cabe resaltar que nuestra región cuenta con un importante antecedente que abordó el tema de la mujer rural desde una perspectiva integral, como es el caso Colombia, el cual aprobó la Ley 731 del 14 de enero de 2002, es decir hace dieciocho (18) años.

Por otro lado, en la medida en que una de las grandes falencias de las políticas públicas en nuestro país es que no se efectúan acciones de monitoreo y evaluación, la presente iniciativa legislativa prevé un capítulo con disposiciones generales a fin de que las autoridades públicas involucradas efectúen tales acciones todos los años y, a su vez, los resultados obtenidos deban ser empleados al año siguiente para un rediseño de la política pública.

Nivel educativo y la capacitación de las mujeres indígenas

El acceso a la educación es un derecho humano y abordarlo en el contexto de las comunidades indígenas implica reconocer su historia, cultura, lengua, sus propios procesos organizativo. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 26 resalta el rol de los Estados para garantizar el derecho a la educación de las comunidades indígenas:

“a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional”

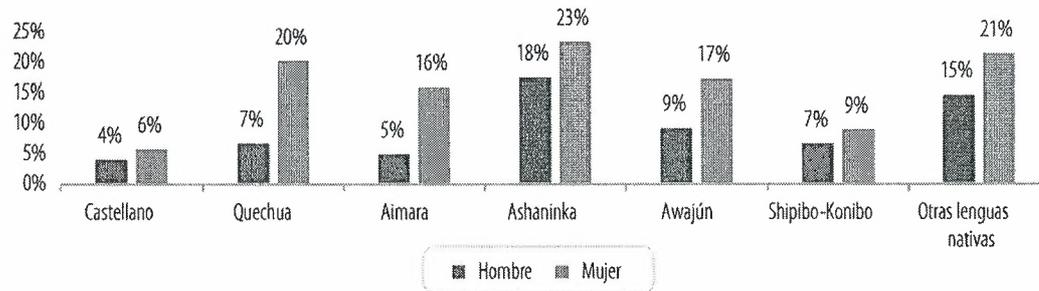
Sin embargo, en conformidad con la Defensoría del Pueblo, en el Censo del año 2017 se observó que las mujeres que hablan una lengua indígena que indican no haber alcanzado ningún nivel educativo son un porcentaje

⁵ CHIRAPAQ (2015): Nada sobre nosotras sin nosotras. Beijing+20 y las Mujeres Indígenas de las Américas: Avances, vacíos y desafíos. Lima: Chirapaq y Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas – ECMIA.

mayor en relación con sus pares hombres, conforme se observa en el siguiente cuadro⁶:

Gráfico 01

Población censada sin nivel educativo por lengua nativa y castellano por sexo - 2017

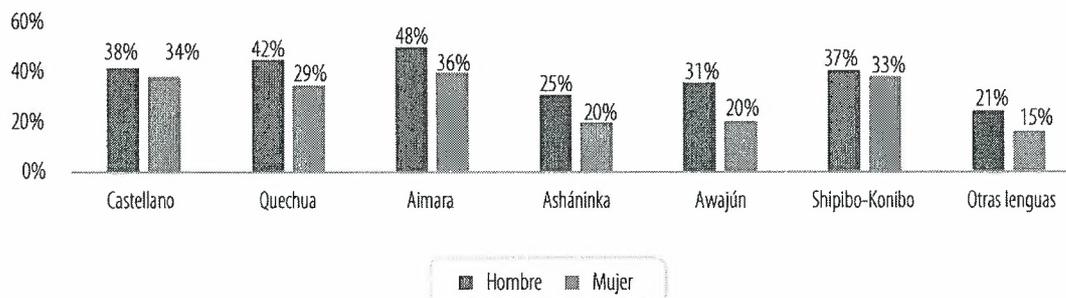


Fuente: Defensoría del Pueblo

Asimismo, conforme señala seguidamente la Defensoría del Pueblo, si bien las cifras en educación primaria son ligeramente favorables para las mujeres indígenas, estas cifras se invierten drásticamente en cuanto al nivel de educación secundaria, conforme se evidencia en el siguiente cuadro:

Gráfico 02

Población censada que alcanzó el nivel secundario según lengua nativa y castellano por sexo - 2017

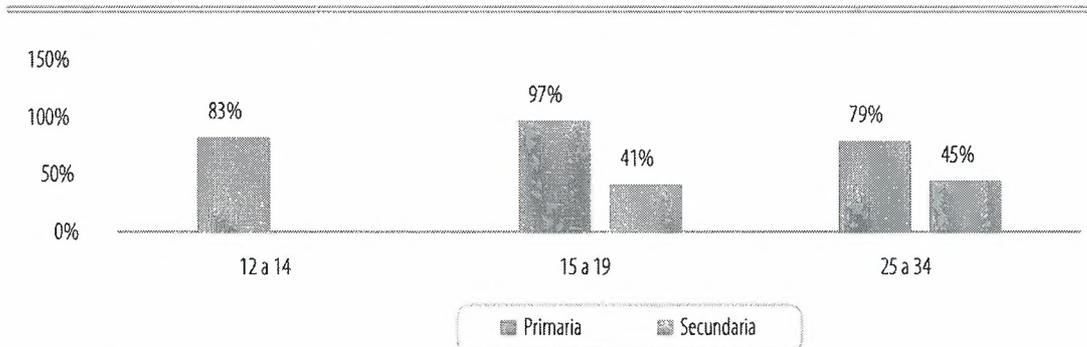


Fuente: Defensoría del Pueblo

⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú”. Informe de Adjuntía N° 002-2019-DP/AMASPP/PP. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019, p. 52.

Gráfico 03

Tasa de conclusión de mujeres indígenas de la educación primaria y secundaria por grupo de edad



Fuente: Defensoría del Pueblo

En este sentido, se evidencia una problemática social no atendida hasta la actualidad: las mujeres indígenas no culminan los estudios de educación básica limitando, evidentemente, el acceso a cualquier posibilidad de estudios superiores pero además, como también lo señala la Defensoría del Pueblo, a mayor nivel educativo menor incidencia en convertirse en víctimas de violencia de género, que implica no solo las diversas violencias físicas sino también la violencia psicológica y las diversas violencias institucionales:

“[con] El término *violencia institucional* nos referimos a una práctica sistemática del Estado que somete a las mujeres y niñas a la violencia que se da en contextos *donde el Estado tiene control sobre la libertad y la autonomía de las mujeres*; como lo son las instituciones de salud [...] Las violencias documentadas de este informe son promovidas y facilitadas por el propio Estado; y su causa más próxima es la existencia de leyes, políticas públicas o prácticas violatorias de derechos sexuales y reproductivos [...] el concepto “violencia institucional” no está recogido como tal en instrumentos de derechos humanos” (*Informe de Amnistía Internacional, 2016: 15*).

Por ello, la presente iniciativa legislativa establece que los gobiernos regionales en coordinación con el Ministerio de Educación desarrollen programas educativos para que esta población culmine su educación básica y pueda contar con mayores capacidades que luego puede emplear para un mayor empoderamiento en la sociedad, seguir estudios superiores o iniciar proyectos productivos que pueden constituirse en fuentes de ingreso que les permitan salir del círculo de la pobreza.

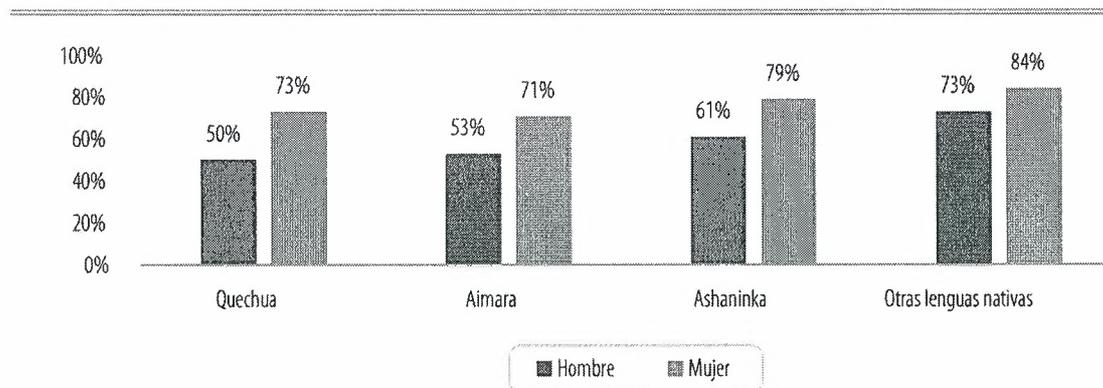
En esa misma línea el proyecto plantea un tema fundamental en las poblaciones rurales: la falta de tiempo para que las mujeres participen de manera más activa en las dirigencias, asambleas o espacios donde se va generando la comunalidad de las organizaciones. En ese sentido, hemos planteado la urgencia de que se articule el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con el Ministerio de Salud para sacar adelante

programas específicos de salud sexual y reproductiva y de cuidados, así como de apoyo en el cuidado de los niños y niñas cuando sea necesario que sus madres participen de las actividades comunales. Esta situación debe de integrarse con los mismos requerimientos que las mujeres rurales planteen en sus asambleas y organizaciones.

Asimismo, articulado con lo expuesto sobre la educación básica de la mujer indígena, también se propone generar espacios y proyectos para que les provean de capacitación técnico-productiva y financiera, con la finalidad de que puedan contar con ingresos económicos que les permitan lograr independencia económica y se constituyan en mecanismos para un mejor ejercicio de sus derechos fundamentales.

Conforme lo señala la Defensoría del Pueblo, la mayoría de las mujeres indígenas no presentaron ingresos por trabajos remunerados en la semana anterior a la realización del censo del año 2017, lo cual evidencia que existe la necesidad de desarrollar estrategias para el emprendimiento de proyectos productivos que rompa la necesidad de tener que procurar trabajos remunerados⁷. El siguiente cuadro lo demuestra:

Gráfico 04
Población indígena que no trabajó por algún pago la semana anterior al Censo por sexo y por lengua indígena - 2017



Como se observa, en los cuatro (04) casos, más del 70% de las mujeres indígenas de nuestro país no percibió ingresos remunerados en la semana anterior al censo, situación que posiblemente se ha mantenido constante a lo largo del tiempo y que, en el escenario actual del COVID-19, se debe haber agravado por las mayores tasas de desempleo y la insatisfacción de necesidades básicas a consecuencia de la inmovilización social obligatoria y las restricciones dictadas por el Gobierno.

Por ello, en la presente iniciativa legislativa se prevé que el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego desarrollen programas para capacitar a la mujer rural para el desarrollo de proyectos

⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. "Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú". Informe de Adjuntía N° 002-2019-DP/AMASPP/PP. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019, p. 90.

productivos; y, a su vez, que existan plazos y mecanismos de fiscalización contemplados en la ley, para que dichos ministerios al momento de la programación de actividades aprueben las disposiciones e instrumentos para viabilizar tales capacitaciones.

De igual forma, en la medida en que los proyectos productivos no pueden ser viables sin la existencia de educación financieras por parte de los titulares de éstos, también se establece en la presente iniciativa legislativa que el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, y el Ministerio de Economía y Finanzas desarrollen programas de capacitación financiera a favor de la mujer rural, los cuales serán también aprobados en sus planes anuales de ejecución de actividades a todo nivel gubernamental.

Cabe resaltar, sobre este aspecto, lo señalado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, el cual establece que las mujeres han incrementado su participación en la producción agropecuaria, sin embargo, existen barreras que les impiden desempeñar un papel más activo, siendo estas el poco acceso a recursos productivos y créditos, asistencia técnica y capacitación necesaria para mejorar su productividad⁸. (el subrayado es nuestro)

En este sentido, se evidencia que para que las mujeres rurales tengan un papel más activo en el mercado, que a su vez las llevará a la independencia económica, necesitan adquirir herramientas y capacidades vinculadas a aspectos financieros y técnicos.

Complementariamente, es evidente que los emprendimientos que pudieran desarrollar las mujeres rurales surgirán como MYPES y, posteriormente, podrían mejorar su alcance. Sin embargo, conforme lo señala la literatura especializada, las MYPES en nuestro país enfrentan una serie de obstáculos que limitan su supervivencia en el largo plazo, presentando una mortalidad más alta en los países en desarrollo en base a cinco (05) factores⁹:

- (i) Factores administrativos: Gestión de recursos humanos, aspectos contables y financieros, la administración propia de sus negocios y la capacitación.
- (ii) Factores operativos: Aspectos de mercadeo, establecimiento de precios, control de la producción y control de inventarios.
- (iii) Factores estratégicos: Acceso a capital, la falta de una visión de largo plazo y planeamiento y la investigación y conocimiento de mercados.
- (iv) Factores externos: Corrupción, informalidad y tecnología.

⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. “Perú: brechas de género 2016. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. Lima: INEI, 2016, p. 129.

⁹ AVOLIO, Beatrice y otros. “Factores que limitan el crecimiento de las micro y pequeñas empresas en el Perú (MYPES)”. En línea: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/strategia/article/download/4126/4094/0>. Consulta: 21 de setiembre de 2020.

(v) Factores personales: Motivación generada por terceros para iniciar, crecer e implementar nuevos negocios, la educación en la gestión de empresas y la experiencia de los empresarios.

En este sentido, además de los aspectos de generación de capacidades antes mencionados, la presente iniciativa legislativa también propone que los Ministerios de la Producción y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego gestionen el desarrollo de instrumentos orientados a que los emprendimientos se inserten en cadenas productivas para generar espacios en los cuales sus productos puedan ser insertados en el mercado, que coadyuvará a disminuir el riesgo de que estos emprendimientos desaparezcan en los primeros años de creación.

Sobre el Emprendimiento de la Mujer Rural

Conforme a lo señalado precedentemente, uno de los grandes problemas que enfrentan las MYPES es el acceso al capital, por ende, la creación de un fondo destinado a financiar los emprendimientos de las mujeres rurales se constituye como una herramienta que permite superar este problema de exclusión.

Siendo que el MIDAGRI y el Ministerio de la Producción cuentan con diferentes instrumentos de promoción financiera, esta ley obliga que los operadores de dichos instrumentos financieros consideren como mínimo que el 30% de sus colocaciones sean destinadas a emprendimientos de las mujeres rurales.

Mencionamos algunos de ellos:

PROCOMPITE¹⁰ es una estrategia prioritaria del Estado que constituye un Fondo Concursable para cofinanciar propuestas productivas (planes de negocio). Tiene como objetivo mejorar la competitividad de las cadenas productivas mediante el desarrollo, adaptación, mejora o transferencia de tecnología. Puede considerar la transferencia de equipos, maquinarias, infraestructura, insumos, materiales y servicios para los agentes económicos organizados, exclusivamente en zonas donde la inversión privada sea insuficiente para lograr el desarrollo competitivo y sostenible de la cadena productiva.

La Ley que establece disposiciones para apoyar la Competitividad Productiva (Ley N° 29337), indica que los gobiernos regionales y los gobiernos locales pueden autorizar para PROCOMPITE el uso de hasta el 10% de los recursos presupuestados para gastos destinados a proyectos con excepción de los recursos provenientes de las fuentes de operaciones oficiales de crédito y donaciones y transferencias.

¹⁰ <https://procompiteminagri.gob.pe/presentacion/>

El Programa de Compensaciones para la Competitividad – AGROIDEAS, es la unidad ejecutora del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego-MIDAGRI, que actúa como socio estratégico de los negocios sostenibles en el campo a nivel nacional, fomentando la asociatividad, mejora de la gestión y adopción de tecnología de los pequeños y medianos productores a través del financiamiento no reembolsable de planes de negocios sostenibles.

Su constitución como unidad adscrita al MIDAGRI ocurre en 2008 mediante el Decreto Legislativo N° 1077; en el 2009 a través del Decreto Supremo N° 014-2009-AG aprueban su reglamento e inicia operaciones en el 2010.

Basado en su experiencia y resultados, AGROIDEAS recibe, en el 2014, una nueva responsabilidad detallada en el Reglamento (D.S. N° 019-2014-MINAGRI) de la Ley de Reconversión Productiva Agropecuaria – Ley N° 29736, que estipula formular, dirigir y supervisar los proyectos de reconversión productiva agropecuaria priorizando inicialmente algunos cultivos considerados sensibles, por diversos factores en el marco de la política agraria, siendo estos:

- Arroz en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad
- Algodón en el departamento de Ica
- Coca en el ámbito de intervención directa del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).

Con el Decreto Supremo N° 019-2017-MINAGRI, que modifica el Decreto Supremo N° 019-2014-MINAGRI (Reglamento de la Ley 29736 – Ley de Reconversión Productiva Agropecuaria), establece que los cultivos sujetos a reconversión productiva agropecuaria, serán todos los productos agropecuarios en todo el territorio nacional, priorizando su reconversión hacia productos de mayor demanda en el mercado nacional e internacional.

En la actualidad, AGROIDEAS implementa un nuevo enfoque de trabajo basado en mejorar las capacidades de los pequeños y medianos productores repotenciando la etapa de producción y comercialización de los mismos.

La meta de AGROIDEAS es crecer junto con cada organización agraria que se proponga ser más competitiva.

En lo que va del presente año 2020, Minagri invirtió más de S/90 millones en Planes de Negocio y Proyectos de Reconversión Productiva¹² beneficiando más de 5 mil productores de 18 regiones; con Planes y

¹¹ <https://www.agroideas.gob.pe/quienes-somos/>

¹² <https://www.agroideas.gob.pe/2020/09/16/minagri-invirtio-mas-de-s-90-millones-en-planes-de-negocio-y-proyectos-de-reconversion-productiva/>

proyectos que contemplan la adquisición de maquinarias, insumos, vehículos, implementación de infraestructura y asistencia técnica. Como parte de la estrategia de reactivación económica del sector agropecuario, el Programa AGROIDEAS, ha aprobado entre marzo y septiembre de este año, 115 Planes de Negocio y 17 Proyectos de Reconversión Productiva Agropecuaria, en beneficio de 5255 productores de 18 regiones del país. La inversión realizada asciende a S/ 90.1 millones para potenciar las cadenas productivas de agricultores de Junín, Apurímac, Huancavelica, Cajamarca, Puno, Ayacucho, Pasco, San Martín, Piura, La Libertad, Amazonas, Huánuco, Tumbes, Loreto, Arequipa, Ica, Madre de Dios y Lambayeque.

Del total invertido, S/ 66 millones corresponden a la ejecución de 115 Planes de Negocio para la Adopción de Tecnología (110), Gestión Empresarial (4) y Asociatividad (1) que beneficiarán a 5014 agricultores.

El 24% de la inversión fue destinado a la cadena productiva de café, mientras que el 17% para potenciar la crianza de cuyes, un 12% en favor de la producción de papa y otro 8% para el cultivo de palta. Otras cadenas productivas son quinua, leche, maíz, arroz, limón, ajo, habas, panela, fresa y alpaca. Por otro lado, S/ 23 millones fueron invertidos para cofinanciar 17 Proyectos de Reconversión Productiva Agropecuaria (PRPA), en la cadena productiva de palta (8), cacao (5), guanábana (2), banano orgánico (1) y espárrago (1), en beneficio de 241 productores.

En plantaciones del Cacao¹³

Se atendieron más de 19 mil hectáreas de cacao – Ayacucho, Cusco, Junín, Madre de Dios y Pasco son las regiones con mayor intervención en esta cadena productiva.

AGROIDEAS, cofinanció 76 Planes de Negocio y 150 Proyectos de Reconversión Productiva Agropecuaria, en favor de 8601 productores dedicados a este cultivo, en 13 regiones del país. La inversión realizada por AGROIDEAS asciende a S/ 122.6 millones, que han servido para potenciar la producción de este fruto, dotando de infraestructura, maquinaria e insumos agrícolas a familias cacaoteras de las regiones Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, San Martín, Tumbes y Ucayali.

Sobre la participación de la mujer rural en su comunidad y en la política

La participación política de las mujeres indígenas sigue siendo un desafío. Su representación en los espacios de poder son limitados,

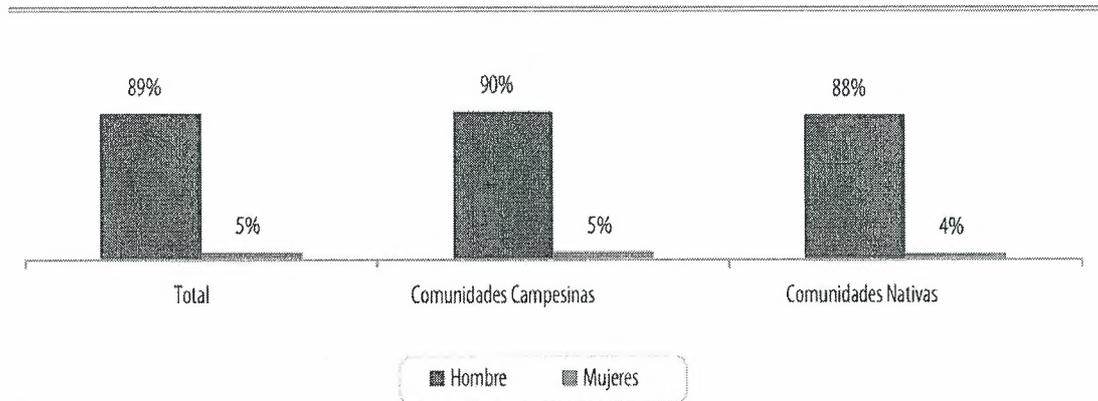
¹³ <https://www.agroideas.gob.pe/2020/10/01/minagri-mas-de-8-mil-productores-de-cacao-accedieron-a-planes-de-negocio-y-proyectos-de-reconversion-productiva>

aunque existan políticas como las cuotas de género para ampliar la participación.

De conformidad con lo señalado por la Defensoría del Pueblo, el Censo del año 2017 determinó que, de las 4,276 comunidades campesinas censadas, solo 224 (5%) tenían a mujeres en el cargo de presidente. Esta situación, a su vez, es bastante similar en el caso de las comunidades nativas, conforme al siguiente gráfico¹⁴

Gráfico 05

Presidentes/as de comunidades campesinas y amazónicas, de según sexo, 2017



Fuente: Defensoría del Pueblo

Por su parte, si analizamos la participación de la mujer rural en el Congreso de la República, se observa que luego de las elecciones del año 2016 solo una (01) congresista era mujer indígena; y, en el caso de las elecciones regionales y municipales del año 2014, la situación también era claramente alarmante en relación a la participación femenina conforme al siguiente cuadro¹⁵:

Cuadro 01

PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2014

Sexo	Candidaturas elecciones ⁵	Alcaldías	Regidurías		Nivel regional		
			Provincia	Distrito	Gobernación	Vicepresidencia	Consejerías
Mujer	60,9 %	2,8 %	25,56 %	29,1 %	1	4	64
Hombre	39,1 %	97,2 %	74,44 %	70,9 %	24	21	210

Fuente: CINEP

Ahora bien, a fin de promover la participación social y política de la mujer rural, con fecha 18 de julio de 2019 se publicó la Ley N° 30982, la cual modificó el artículo 19 de la Ley N° 24656, Ley de General de

¹⁴ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú”. Informe de Adjuntía N° 002-2019-DP/AMASPP/PP. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019, pp. 114 y 115.

¹⁵ CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR. “La situación de las mujeres rurales en el Perú”, 2017, p. 5. En línea: https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20171002.informe_mujeresrurales_peru.pdf. Consulta: 22 de setiembre de 2020.

Comunidades Campesinas, disponiendo que la Directiva Comunal debe incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones para su conformación.

Del mismo modo, también se propone que los otros cargos comunales que se pudieran establecer, distintos a los de elección popular y a los de la Directiva Comunal, sean ocupados al menos en un 20% por mujeres rurales, bajo sanción de nulidad de dichos acuerdos o designaciones.

De esta forma, se establece un trato diferenciado a favor de las mujeres rurales, con la finalidad de que sea la ley aquella que obligue a que los operadores privados adopten comportamientos que promuevan la participación femenina, toda vez que en el escenario actual en el que tales obligaciones no existen, se ha evidenciado un continuo y sostenido desplazamiento de su participación social y política.

Sobre el monitoreo, seguimiento y evaluación.

El ciclo de la política pública requiere que no solo ésta se diseñe e implemente, sino que también se efectúe monitoreo, seguimiento y evaluación, toda vez que la política pública está en continuo rediseño y ajuste para responder a las verdaderas necesidades de la población objetivo.

Sin embargo, es muy recurrente la situación en la que se diseñan e implementan una serie de planes, estrategias y proyectos, pero no se cuenta con información de los resultados, toda vez que no se evalúa ni se realizan evaluaciones de impacto.

En este sentido, el presente proyecto de ley establece la obligación de efectuar el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública mediante la aprobación de los instrumentos idóneos para ello, a su vez, se establece que los resultados obtenidos deben ser implementados en los instrumentos educativos y de capacitación aprobados en las programaciones anuales.

Por otro lado, un problema que también es recurrente en muchas autoridades y gestión es la falta de rendición de cuentas hacia la ciudadanía, pese a que la Constitución establece dicha obligación en los siguientes términos:

“Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica (...). (Énfasis agregado).

En este sentido, a fin de tutelar que los ciudadanos puedan fiscalizar, el proyecto de ley dispone que los titulares de los Ministerios involucrados en la implementación de la presente ley deberán informar al Congreso de la República sobre las medidas adoptadas y las acciones de mejora efectuadas.

De esta forma, el Congreso y la ciudadanía podrán fiscalizar el cumplimiento las obligaciones de las diferentes entidades públicas involucradas y, de ser el caso, poder solicitar que los responsables de la inacción estatal asuman su responsabilidad política, administrativa, civil o penal, de ser el caso.

Sobre el rol de los Gobiernos Regionales

Si bien las disposiciones del presente proyecto de ley están orientadas a que el Poder Ejecutivo establezca un rol activo en favor de la mujer rural, también se prevé que los Gobiernos Regionales y Locales se conviertan en aliados estratégicos del Gobierno, toda vez que por la naturaleza del proceso de descentralización son ellos los que tienen la competencia en la implementación de políticas regionales educativas, productivas, de salud, entre otras.

Asimismo, a fin de contar con mecanismos de fiscalización más eficientes, se prevé que los Gobiernos Regionales también se conviertan en aliados fiscalizadores del Congreso y la Ciudadanía. En ese sentido, el proyecto de ley también dispone que dentro de los primeros treinta (30) días calendario de cada año, cada Gobierno Regional informará, bajo responsabilidad, a las Comisiones respectivas del Congreso de la República sobre los niveles de cumplimiento de la norma.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa, de convertirse en Ley, no comprometerá recursos institucionales ni presupuestarios del Tesoro Público, salvo los aprobados para el funcionamiento de las entidades competentes, o los que adicionalmente puedan destinar de sus Recursos Directamente Recaudados.

Sin embargo, el esfuerzo institucional que demande la aplicación de la ley tiene su correlato en el empoderamiento social de la mujer rural, convirtiéndola en actor activo de su propio desarrollo.

IMPACTO DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Esta iniciativa está orientada a crear nuevas situaciones jurídicas de actuación de la mujer rural, con ampliación de derechos, sin que ello implique la modificación o derogatoria de ninguna norma legal. Es decir, se incorpora en el ordenamiento jurídico como una ley autónoma.

RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se conecta directamente con el bloque de Políticas relacionadas con la Equidad y Justicia social, específicamente con la Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación; Acceso al Empleo Digno y Productivo; la Reducción de la Pobreza y el Fortalecimiento de la Familia.

Lima, marzo, 2021