

"Ley que declara en emergencia nacional y de preferente interés a la mujer y productora rural"

La congresista que suscribe, **María del Carmen Omonte Durand**, integrante del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo estipulado en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA NACIONAL Y DE PREFERENTE INTERES A LA MUJER Y PRODUCTORA RURAL

Artículo 1º.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar en emergencia nacional y de preferente interés a la mujer y productoras rurales vinculadas a la Agricultura Familiar.

Artículo 2º.- Informe

El Ministro de Agricultura y Riego, se presenta ante el Pleno del Congreso de la República el 15 de octubre de cada año, a fin de que informe de las políticas públicas ejecutadas e implementadas en beneficio de la mujer rural y las productoras rurales que trabajan vinculadas a la agricultura familiar.

El Informe debe contemplar los aspectos relacionados al acceso a créditos agrícolas y mercados nacional e internacional, su situación dentro de las unidades productivas, acceso a los recursos naturales, participación en la innovación, extensionismo agrícola, en la seguridad alimentaria y cadenas de valor en contextos de cambio climático; así como de otros aspectos, con enfoque de mitigación de la pobreza.

Artículo 3º.- Articulación Interinstitucional

Los Ministerios de Agricultura y Riego, del Ambiente, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y de Comercio Exterior y Turismo, articulan las políticas públicas en

beneficio de la mujer rural dedicada a la agricultura familiar, las cuales se incorporan en el informe, descrito en el artículo 2 de la presente ley.

Artículo 4º.- De los gobiernos subnacionales

Los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales a nivel nacional, informan ante la Comisión Agraria del Congreso de la República, cada 15 de octubre, respecto de las políticas, planes y programas, ejecutados en el marco de la participación económica, social, política y cultural de las mujeres rurales, dedicadas a la agricultura familiar.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Precisiones.

La presente ley no deroga, suspende o sustituye otras normas vigentes que establezcan medidas relacionadas a la mujer rural dedicada a la agricultura familiar.

SEGUNDA. – Vigencia-

La ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

CARMEN OMONTE DURAND

Congresista de la República

“Ley que declara en
emergencia nacional y de

preferente interés a la
mujer y productora rural”

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA MUJER RURAL EN LA REGION ANDINA

- La mujer rural, ejerce un lazo umbilical en su labor en el campo, lo cual se desprende de la página 6 de la Revista “El trabajo de la FAO en la agricultura familiar: Prepararse para el Decenio Internacional de Agricultura Familiar (2019-2028) para alcanzar los ODS”, expresando que *“Las mujeres rurales son esenciales para el éxito de la agricultura familiar y las familias en zonas rurales, ya que contribuyen a la agricultura con su trabajo y conocimiento de las prácticas agrícolas y la diversidad biológica. Las mujeres participan en actividades agrícolas y no agrícolas para garantizar la seguridad alimentaria de sus familias y diversificar las fuentes de ingresos. Representan, en promedio, el 43% de la mano de obra agrícola en los países en desarrollo; del 20% en América Latina al 50% en Asia Oriental y África Subsahariana. A pesar de su contribución esencial, las mujeres tienen menos acceso que los hombres a los recursos productivos y a las oportunidades —tierra, ganado, trabajo, educación, servicios financieros y de extensión, y tecnología—, lo que limita su capacidad para generar excedentes comercializables y para agregar valor a la producción”*.
- Por su parte, la misma Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO), ha presentado una importante Estrategia de género 2019-2023 con una Campaña de comunicación *“Mujeres rurales, mujeres con derechos”*, a la que se ha sumado el Perú, la cual se encuentra vinculada al empoderamiento de las mujeres rurales, enfocados a una activa participación en el mercado laboral y en la sociedad, con el enfoque de generar ingresos propios, además de incidir que se les debe reconocer como propietarias de tierras y generar patrimonio. Este mismo organismo señala que, para el caso del Perú, solo un 30,8%, tiene titularidad de las tierras que trabajan.
- A mayor abundamiento, esta estrategia de la Región Andina el análisis de género, dentro de sus considerandos hace conocer que la pobreza rural

afecta de manera desigual a hombres y mujeres: Entre 2007 y 2014 el índice de feminidad de la pobreza rural en la región aumentó de 108,7 a 114,7, a su vez que el índice de feminidad para el caso de la pobreza extrema incrementó de 113 a 114,9, sumado a esto se observa la falta de políticas de parte de los estados en la creación de programas de protección social. No obstante, es importante resaltar que no solo el empoderamiento se limita al aspecto económico, sino que debemos reconocerlas como un potencial agente de cambio para sus hogares y comunidad.

- La preocupación que nace de empoderar a la mujer rural en el ámbito económico, político, social, cultural, entre otros, crece, además, *porque se viene experimentando una mayor feminización de la agricultura como resultado de una mayor urbanización, la migración de muchos hombres jóvenes a las ciudades, el aumento de la agricultura comercial, los conflictos y el cambio climático. Desafortunadamente, en muchos entornos rurales, la creciente participación de las mujeres en la fuerza de trabajo no se traduce necesariamente en una mejora de su situación laboral en relación a los hombres, o de su bienestar* (Marcela Ballara, Libor Stloukal).
- *La feminización de las áreas rurales puede llevar a que las mujeres sean reconocidas como cabezas de familia temporales y a una redistribución de las tareas productivas y reproductivas dentro del hogar y la comunidad. Pero esto también puede ir acompañado de una mayor valoración pública negativa del comportamiento y los roles de las mujeres, por lo que, se necesita hacer más para apoyar a las mujeres en su nuevo rol* (Kala Koyu).

Problemas transversales de las mujeres rurales en la Región Andina.

- La incertidumbre que genera el cambio climático para los medios de vida rurales, y la amenaza que representa con una mayor intensidad y frecuencia de catástrofes naturales, perjudican la vida de muchas mujeres y niñas rurales en particular.
- La falta de programas de capacitación sobre nuevas tecnologías y prácticas agrícolas sostenibles.
- No existe un acceso equitativo en las actividades productivas.

- Las mujeres rurales carecen de voz y representación en el gobierno, sindicatos, cooperativas de agricultores y los órganos de toma de decisiones de manera global.
- Las niñas rurales abandonan la escuela, antes de tiempo para ocuparse de tareas domésticas por la recarga del trabajo de sus madres, acentuando el círculo de pobreza.
- Acceso a diferentes líneas créditos de acuerdo a sus necesidades con intereses preferenciales, así como a activos de capital.
- Los bancos no tienen productos financieros dirigidos a mujeres rurales, lo cual limita su derecho al crédito y a su capacidad de inversión y productividad.
- Falta de un empleo remunerado y de oportunidades para incentivar emprendimientos económicos productivos rentables y sostenibles.
- Falta de derechos de propiedad de tierras y herencia.
- No existe de parte de los estados programas que financien a mujeres rurales para la formalización de actividades comerciales.
- No existe políticas agrícolas para las mujeres rurales de la agricultura familiar que promuevan su desarrollo y mejora de sus condiciones y calidad de vida.
- Ausencia de programas de salud especializados que respondan a sus características, necesidades y cultura.
- Como se puede observar de las limitaciones transversales antes descritas, éstas podrían superarse paulatinamente, con el compromiso de los gobiernos en ejecutar políticas sectoriales articuladas dando oportunidades a las mujeres rurales en el acceso a recursos productivos, servicios rurales, infraestructuras, servicios de asesoramiento, oportunidades económicas, cumplimiento de sus derechos y la protección social, entre otros, que permitan su desarrollo pleno como persona humana.

Las mujeres rurales en la región Andina en tiempos de COVID 19.

- La pandemia y las medidas de confinamiento que ahora se vive y que buscan proteger la salud pública y evitar el colapso de los servicios de salud, ha evidenciado no solamente aspectos sanitarios y otras

debilidades de la sociedad y los estados sino que también ha transparentado la desigualdad que vive la mujer rural, quienes se encuentran en extrema vulnerabilidad y sin las medidas adecuadas por parte del Estado, de poder revertir esta incertidumbre podrían tardar generaciones en recuperarse el ámbito rural.

- Como sabemos la mujer, tiene un ingreso muy precario, por lo que tienen menor capacidad de gasto y de ahorro, en este sentido, es muy difícil que puedan afrontar airoosamente obligaciones económicas, sus medios de vida son afectados severamente de forma personal y familiar, al verse disminuido sus ingresos por el encerramiento social.
- Los rígidos y obligados lineamientos sanitarios, como medidas de prevención recomendadas para enfrentar la pandemia, sencillamente no pueden cumplirse en contextos rurales, como por ejemplo el lavado de manos, debido a que no tienen acceso al agua y otros servicios de saneamiento, o son deficientes. La razón que estas directrices y otras, no puedan observarse, además de la seguridad social, las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, incluido su entorno familiar y parental.
- Como ya se advirtió en líneas anteriores, el porcentaje es alto de mujeres rurales, que no son propietarias de la tierra ni tienen activos, que podrían ser usados como prendas o garantías en el sistema financiero, para reflotar su actividad económica paralizada por la COVID 19.
- Es conveniente resaltar que la COVID 19, ha afectado grandemente a la mujer rural, en los países de la región en los diferentes espacios económico, productivo, laboral, salud, financiero, cultural, entre otros; cuyo detrimento incide directamente en su desarrollo y en a su entorno.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA MUJER RURAL A NIVEL NACIONAL

Mujeres y productoras rurales en Perú¹ y las brechas de género:

- La realidad de la mujer y la productora del Perú rural, se colige con muchos aspectos y problemas que las afectan y que vienen enfrentando

¹ IV Censo Nacional Agropecuario CENAGRO (2012). Instituto Nacional de Estadística e Informática, Brechas de género 2017, Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. Trayectorias de las mujeres jóvenes en el Perú rural. Lima: Instituto de Estudios Peruano. INEI 2017 en base a la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT). Encuesta Nacional de Hogares (ENDES) 2018. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2017. Escudero, K.y Ramírez, R. (2018). La situación de las mujeres rurales en el Perú. [Versión pdf]

de años atrás. Es así, que las mujeres productoras rurales vinculadas a la agricultura familiar se desenvuelven en un contexto marcado por la pobreza, la desigualdad y un limitado acceso a oportunidades de desarrollo; situación que se agrava en un escenario de cambio climático y de emergencia sanitaria por el COVID 19, tal como se refleja en las cifras que no la favorecen y que a continuación se presentan:

- Son el 30,8% del total de la población dedicada a la producción agropecuaria, es decir, 691, 921 Los hombres representan el 69.2% (1,554,781).
- El 73,6% de las mujeres productoras agropecuarias reside en la sierra.
- 51,5% destina su producción al autoconsumo, priorizando la seguridad alimentaria de su familia.
- La mayoría no recibe ingresos por su trabajo. El 60% de trabajadores/as agropecuarios/as no remunerados son mujeres.
- El 46.9% de mujeres rurales no cuenta con ingresos propios, los hombres en esa situación llegan al 12.7%.
- Las mujeres acceden en menor proporción a la tierra: manejan un promedio de superficie agrícola de 1,8 hectáreas, a diferencia de los hombres que conducen 3 hectáreas en promedio. Desagregando: extensiones de 100 hectáreas de tierra son conducidas en un 69.2% por hombres y en 30.8% por mujeres. De 20 a 50 hectáreas de tierra son conducidas en un 82% por hombres y en un 18% por mujeres. Y predios menores de 0.5 hectáreas son conducidas en un 56% por hombres y por mujeres en un 44%.
- Si bien el porcentaje de mujeres (33.8%) con título de propiedad de sus tierras es mayor que la del hombre (32.5%), aún queda un 44% sin este documento y tampoco lo está tramitando. Esta inseguridad jurídica se agrava con el cambio climático, causante de migraciones forzadas, y con la expansión de la agroexportación impulsada por grupos empresariales.
- Aun cuando las productoras gestionan sus parcelas y tienen un papel protagónico en la siembra y cosecha de sus cultivos, solo el

5,7% accedió a capacitación técnica para el manejo de sus tierras, mientras que en los hombres ese porcentaje llega a 9.5%.

- El 45,9% de las mujeres cuenta con estudios de primaria. No avanzar en su escolarización se relaciona con el embarazo temprano producto de la violencia sexual en gran medida. El 23.2% de niñas y adolescentes de zonas rurales ya son madres o se encuentran gestando, mientras que en el sector urbano ese indicador alcanza el 13.4%
- Un 9% de las mujeres de zonas rurales de 15 años se encuentra en condición de analfabetismo, frente a un 2.9% de hombres.
- El 28% de mujeres rurales de 15 a 29 años asistió a un centro educativo, mientras que el porcentaje de hombres en ese mismo rango de edad que sí se educó es 32.9%.
- El 46.2% de mujeres jóvenes rurales de 20 a 29 años concluyeron la secundaria o accedieron a un mayor nivel educativo, mientras que sus pares varones en esa situación llegó al 60.4%.
- Las mujeres rurales cumplen una triple jornada con labores en el ámbito productivo, comunal y de cuidados. Ellas destinan a las actividades no remuneradas 47.09 horas a la semana, mientras que los hombres le dedican 20.22 horas.
- Los hombres emplean 44.37 horas semanales para el trabajo remunerado, a diferencia de las mujeres que le dedican a esta actividad 29.16 horas.
- El desigual uso del tiempo y manejo de responsabilidades tiene implicancias en las desventajas que viven las mujeres, pues enfrentan mayores obstáculos para la formación, capacitación técnica, organización y participación política.
- El 62,8 % de las mujeres rurales ha sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja, pero no cuentan con respaldo institucional para denunciar y hacer valer sus derechos. Ante la falta de servicios públicos accesibles, las autoridades comunales suelen asumir ese rol desde una perspectiva tradicional proclive a la

conciliación de pareja, que no visualiza a la mujer como sujeta de derechos.

La mujer y productora rural y el COVID 19: caso Perú

- La precariedad de las condiciones de vida de la mayoría de la población, la insuficiente inversión pública en políticas de salud en nuestro país y las medidas desiguales de apoyo económico ante la crisis, se han visto expuestas por la emergencia, mostrando las desiguales condiciones materiales en las que la mayoría de la población peruana debe enfrentar la pandemia.
- La crisis sanitaria en Perú, afectó de manera diferente en las mujeres de las diferentes regiones y territorios agravando los problemas ya existentes.
- El incremento de la violencia de género, la crisis del cuidado, el desigual acceso a servicios sanitarios y políticas compensatorias, y el impacto en las economías formales e informales son un común denominador en la vida de las mujeres y productoras rurales en particular.
- A la falta de políticas públicas y estrategias diferenciadas para enfrentar la pandemia, se añadió la ausencia de una estrategia de comunicación con enfoque intercultural sostenida dirigida a las diversas poblaciones del país para que con mensajes claros orientara sobre las medidas de prevención, los peligros del Covid 19, y las implicancias de las disposiciones gubernamentales, ha sido óbice que afectó en los espacios rurales.
- En este sentido, es relevante advertir algunos aspectos que crearon en la mujer y productora rural, incertidumbre y confusión frente a las directivas dictadas por el gobierno de turno.
 - Al inicio de la cuarenta fueron prohibidas en sacar sus cosechas, las fuerzas del orden las limitaban a trabajos asociativos, situación que afectó a su núcleo familiar y entorno.
 - Clases virtuales de sus menores hijos, no teniendo ingresos para recargar el celular. En miles de hogares rurales no cuentan con fluido eléctrico y mucho menos con herramientas informativas y de

comunicación social (internet, televisores, radios). La brecha digital se puso en evidencia como tema de exclusión.

- Ausencia de servicios de agua para cumplir con las medidas sanitarias, como limpieza de manos y aseo personal.
 - Dificultad para el acceso y compra de insumos (semillas) y recursos agropecuarios propios para subsistir y que garantizaran la siembra de las siguientes campañas agrícolas.
 - Falta de transporte oportuno y seguro para el traslado de sus productos agrícolas a mercados, ferias y otros puntos de venta. Su producción se malogró o tuvieron que vender a los intermediarios a precios irrisorios que no les permitió siquiera recuperar los costos de su producción.
- Sumado a ello las mujeres rurales que trabajan en la Agricultura Familiar, conviven con los desafíos climáticos, tratando de gestionar la provisión del agua, preparando sus abonos orgánicos para fertilizar los suelos, cosechando, pero siempre con una angustia en el pecho ante la incertidumbre de un giro drástico en el clima que pudiese afectar sus cultivos y dejarlas sin alimentos para ellas y sus familias.
 - Finalmente, para manifestar que las políticas y los Decretos de Urgencia emitidos en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID, 19 han sido neutras al género por lo que no han tomado en cuenta las necesidades concretas de las mujeres y productoras del sector rural peruano; quedando una vez más invisibilizadas y excluidas a pesar que no han dejado de producir en sus huertos y parcelas contribuyendo –junto con otros agricultores- de esta manera a abastecer de alimentos seguros a las mesas de las y los peruanos por lo que no se ha generado en el país una emergencia alimentaria.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto al erario nacional, pero exhorta que el gobierno en el marco de sus facultades y competencias específicas y compartidas, implemente un plan de desarrollo agrario, en el cual se desarrollen políticas públicas en beneficio de la mujer rural, especificando, el acceso a

créditos e insumos agrícolas, recursos productivos y mercados extensionismo agrícola y seguridad alimentaria, cadenas de valor en el cambio climático, así como de otros aspectos en el marco de la mitigación de la pobreza.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no se contrapone con la normatividad legal vigente.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADO EN EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa en cuestión se enmarca en la misma dirección que las políticas del Acuerdo Nacional, en específico con la Política N°10 de "Reducción de la pobreza", la cual señala que el Estado debe buscar impulsar, la reducción de la desigualdad social y pobreza, a través de políticas públicas que mejoren las condiciones de la mujer rural con enfoque a la Agricultura Familiar. Esto es imperativo dado el contexto de crisis sanitaria en la que nos encontramos en época de pandemia, ya que la evidencia histórica nos demuestra que la situación de inequidad y desventaja de la mujer del campo, es ancestral, siendo hereditaria la condición de pobreza y pobreza extrema.

Por otro lado, la Política N° 11, respecto a la "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación", persigue dentro de sus objetivos el fortalecimiento y participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil. Como se puede advertir, hasta la fecha el Estado no ha evidenciado un mecanismo que garantice la igualdad de oportunidades de la mujer del campo, porque siendo el pilar de la Agricultura Familiar, tiene mayores dificultades al momento de acceder a recursos como la tierra, el crédito y los insumos y servicios que aumentan la productividad.

En este marco, toma en cuenta la recomendación general número 42 (2016) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sobre los derechos de las mujeres rurales. La recomendación indica en el acápite 16 que con arreglo al artículo 14, párrafo 1 de la CEDAW, los Estados partes deben tener en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña

en la supervivencia de la economía, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía. El desarrollo inclusivo y sostenible debe garantizar los derechos de las mujeres rurales, poniendo de relieve su papel como agentes clave y reconociendo plenamente el valor económico de su trabajo remunerado y no remunerado. Y en su acápite 17, la Recomendación de la CEDAW señala que los Estados partes deberían fomentar el desarrollo económico inclusivo y sostenible, que permite a las mujeres rurales disfrutar de sus derechos, y a) Reconocer su contribución decisiva a las economías locales y nacionales y la producción alimentaria, así como al bienestar de sus familias y comunidades, entre otras cosas a través del trabajo asistencial no remunerado y el trabajo en explotaciones agrícolas familiares, b) Fomentar su empoderamiento y asegurar su independencia económica y social, en particular creando entornos propicios en consonancia con la recomendación general núm. 25 (2004) sobre las medidas especiales de carácter temporal, por ejemplo a través de programas y políticas destinados a mejorar las condiciones económicas de las mujeres rurales.