



**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA**

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y
AFROPERUANO, AMBIENTE Y ECOLOGÍA**

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología el Proyecto de Ley 4382/2022-CR, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la congresista de la República Silvana Emperatriz Robles Araujo, que propone la Ley para promover el empoderamiento social, económico y participativo de las mujeres rurales e indígenas.

En la sexta sesión ordinaria, semipresencial, celebrada el 10 de octubre de 2023, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, aprobó por mayoría el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4382/2022-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas. Votaron a favor los señores congresistas Ruth LUQUE IBARRA, María TAIPE CORONADO, Juan Bartolomé BURGOS OLIVEROS, Pasión Neomias DÁVILA ATANACIO, Nelcy Lidia HEIDINGER BALLESTEROS, Mery Eliana INFANTES CASTAÑEDA, Jeny Luz LÓPEZ MORALES, Isaac MITA ALANOCA, Auristela Ana OBANDO MORGAN, Karol Ivett PAREDES FONSECA, Silvana Emperatriz ROBLES ARAUJO. Se registró el voto en abstención de la congresista Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga. No se registró votos en contra.

Se deja constancia de los votos a favor de la congresista Nilza Merly CHACÓN TRUJILLO y Elvis Hernán VERGARA MENDOZA comunicado luego del acto de votación.

I. Situación procesal

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 4382/2022-CR, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 3 de marzo de 2023. Decretado e ingresado el 6 de marzo de 2023 a la Comisión de Mujer y Familia, como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, como segunda comisión dictaminadora. La Comisión de Mujer y Familia aún no emite dictamen.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

II. Contenido de la propuesta legislativa

El Proyecto de Ley 4382/2022-CR contiene once artículos y cuatro disposiciones complementarias finales. El artículo 1 señala que tiene por objeto promover el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas; mientras que el artículo 2 señala que tiene por finalidad que las mujeres rurales e indígenas accedan a derechos sociales, emprendimientos económico-productivos y canales de participación y de toma de decisiones en igualdad de condiciones con los hombres.

El artículo 3 señala que se encuentran comprendidas dentro del ámbito de aplicación las mujeres rurales e indígenas en forma individual o asociada, cualquiera sea la forma de organización que adopten y que se encuentren unidas por vínculos ancestrales, étnico-culturales, sociales y económicos en el ámbito de su territorio.

El artículo 4 define los términos de "área rural", "mujer rural e indígena", "comunidades campesinas o nativas", "pueblos originarios", "empoderamiento de la mujer" y "cadenas productivas".

El artículo 5 propone establecer la obligación del Estado de formular y ejecutar políticas y programas para el acceso a recursos productivos, el acceso a bienestar y desarrollo humano y la participación social de las mujeres rurales e indígenas.

El artículo 6 propone establecer la obligación del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus competencias, de formular y ejecutar programas dirigidos a mujeres rurales e indígenas para su acceso a recursos productivos.

El artículo 7 propone establecer la obligación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus competencias, de formular y ejecutar programas dirigidos a mujeres rurales e indígenas para su acceso al bienestar y desarrollo humano.

El artículo 8 propone establecer la conformación paritaria de los consejos y las juntas directivas de comunidades campesinas y nativas, las organizaciones de pueblos originarios, las rondas campesinas o nativas y otras formas de asociatividad en las que participan mujeres rurales e indígenas. Asimismo, propone establecer la obligación de los gobiernos locales de adoptar mecanismos para la participación efectiva de las mujeres rurales e indígenas en organizaciones sociales de base, comedores populares y el proceso de presupuesto participativo.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

El artículo 9 propone establecer la obligación del Poder Ejecutivo de formular el Plan Anual para el Empoderamiento de las Mujeres Rurales e Indígenas; así como ejecutar y monitorear su cumplimiento.

El artículo 10 propone establecer la obligación del Poder Ejecutivo de crear la Comisión Multisectorial encargada de formular, ejecutar y monitorear el cumplimiento del Plan Anual para el Empoderamiento de las Mujeres Rurales e Indígenas, conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

El artículo 11 propone establecer que la Comisión Multisectorial cuente con un órgano de asesoramiento, conformado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y el Instituto Nacional de Estadística e Informática, y un órgano consultivo, conformado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción de los derechos de las mujeres rurales e indígenas.

La Primera Disposición Complementaria Final propone establecer la obligación de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Comisión Multisectorial de presentar el 5 de setiembre de cada año un informe sobre los avances en el cumplimiento de la presente ley ante la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República.

La Segunda Disposición Complementaria Final propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación del Fondo de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena, destinado al financiamiento de emprendimientos productivos de mujeres rurales e indígenas.

La Tercera Disposición Complementaria Final propone establecer la obligación del Poder Ejecutivo de reglamentar el proyecto de ley en un plazo no mayor a noventa días desde su publicación en el diario oficial El Peruano.

La Cuarta Disposición Complementaria Final propone derogar la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

Cuadro 1

Cuadro comparativo Ley 31168 y el Proyecto de Ley 4382/2022-CR

Ley 31168	Proyecto de Ley 4382/2022-CR
Artículo 1. Objeto de la ley La presente ley tiene por objeto fortalecer, a través de acciones afirmativas, el empoderamiento, la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de las mujeres rurales e indígenas, potenciando su autonomía económica, cultural, social, a través de la capacitación y el financiamiento productivo.	Artículo 1. Objeto de la ley La presente ley tiene por objeto establecer un marco legal orientado a promover el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas, mediante la implementación de políticas públicas que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.
Artículo 2. Definición de mujer rural Se entiende por mujeres rurales aquellas que, residiendo en zonas rurales, realizan actividades relacionadas directa o indirectamente con la productividad y sustentabilidad rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada. Las mujeres rurales pueden autoidentificarse como indígenas, nativas, afrodescendientes o mestizas.	Artículo 2. Finalidad Esta Ley tiene por finalidad que las mujeres rurales e indígenas accedan a derechos sociales, emprendimientos económico-productivos y a canales de participación y toma de decisiones en los asuntos de su comunidad y de los gobiernos descentralizados, en igualdad de condiciones y oportunidades que los hombres.
Artículo 3. Capacitación técnico-productiva y financiera El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en coordinación con el Ministerio de la Producción, en el ámbito de su competencia, desarrolla programas específicos sobre planes de negocio, proyectos productivos, asistencia técnica y manejo de tecnologías agrícolas, dirigidos específicamente a las mujeres rurales e indígenas. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, desarrolla	Artículo 3. Alcance Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las mujeres rurales e indígenas en forma individual o asociada, o como integrantes de las comunidades campesinas, indígenas y/o de pueblos originarios cualquiera sea la forma de organización social que adopten éstos, y que se encuentren unidas por vínculos ancestrales, étnico-culturales, sociales y económicos en el ámbito de sus respectivos territorios. Toda mención a las mujeres en la presente Ley debe entenderse referida a las mujeres rurales e indígenas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

programas de capacitación sobre el financiamiento y el acceso a créditos dirigidos específicamente a las mujeres rurales e indígenas.	
Artículo 4. Informe y monitoreo Los titulares de los ministerios y otros organismos autónomos del Estado involucrados en la presente ley remiten informes anuales a la Comisión de Mujer y Familia y a la Comisión Agraria del Congreso de la República, respecto a la implementación y avances de la presente ley.	Artículo 4. Definiciones Para los fines de la presente Ley debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones: a. Área rural. Es aquella área no urbana ocupada por poblaciones dispersas o de baja densidad poblacional, unidas por un vínculo de pertenencia al territorio y que construyen su identidad social en base a su lengua, costumbres, representaciones, cosmovisión, prácticas productivas agrícolas, pecuarias, acuícolas, artesanales, etc., y con formas propias de organización social. b. Mujer rural e indígena. Son aquellas que habitan en áreas rurales, integrantes de comunidades campesinas, nativas o de pueblos originarios cualquiera sea su forma de organización social, que realizan actividades relacionadas directa o indirectamente con la producción de la comunidad, aun cuando ésta no sea remunerada ni esté integrada a los mercados locales. c. Comunidades campesinas o nativas. Son organizaciones de interés público integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales sobre la base de la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país. d. Pueblos originarios. Son grupos sociales y culturales que comparten

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

	vínculos ancestrales colectivos con la tierra y la naturaleza donde viven, ocupan o han sido desplazados, que conservan características, valores y prácticas sociales, étnicas, lingüísticas, culturales, religiosas y espirituales propias, y sobre todo son portadores de una conciencia colectiva de identidad y pertenencia a un pueblo originario. e. Empoderamiento de la mujer. Proceso por el cual las mujeres logran la superación de las desigualdades respecto de los hombres, y que discurre en ciertos niveles de igualdad hacia niveles superiores de empoderamiento y desarrollo: bienestar y acceso a los derechos sociales, acceso a los recursos para la producción, toma de conciencia sobre la desigualdad de género, participación en los procesos de desarrollo, y acceso igualitario a los recursos y a la distribución de los beneficios. f. Cadenas productivas. Es un sistema constituido por agentes económicos interrelacionados y por una sucesión de operaciones que van desde la producción primaria, la transformación, la comercialización y el consumo final.
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA. Declaración de interés nacional Declárase de necesidad pública e interés nacional la creación del "Fondo de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena" a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, orientado a financiar emprendimientos productivos desarrollados por mujeres rurales e indígenas.	Artículo 5. Áreas de actividad para el empoderamiento El Estado, en sus tres niveles de gobierno, formula y ejecuta políticas y programas de empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas en las siguientes áreas de actividad: a. Acceso a los recursos productivos. b. Acceso al bienestar y al desarrollo humano. c. Participación social en el proceso de desarrollo.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

**Artículo 6. Acceso a los recursos
productivos**

Los ministerios de Desarrollo Agrario y Riego, de la Producción y de Comercio Exterior, en coordinación con los gobiernos regionales y locales de conformidad con sus competencias, formulan y ejecutan programas dirigidos a mujeres rurales e indígenas sobre las siguientes actividades:

- a. Acceso y titulación de tierras y concesión de recursos naturales.
- b. Asistencia y manejo de tecnologías orientadas al desarrollo de capacidades para la producción agrícola, pecuaria, acuícola, forestal, artesanal, turística y otras.
- c. Identificación y asesoramiento para el desarrollo de planes de negocios.
- d. Identificación de potencialidades productivas, requerimientos de la población objetivo, alternativas de articulación de cadenas productivas desde la producción primaria hasta el consumidor final.
- e. Identificación de mercados locales y regionales y formas de asociatividad para la producción y comercialización.
- f. Información, financiamiento y acceso al crédito para la implementación y funcionamiento sostenido de emprendimientos productivos.

**Artículo 7. Acceso al bienestar y al
desarrollo humano**

Los ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, de Educación, de Salud, de Desarrollo e Inclusión Social, y de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con los gobiernos regionales y locales según sus competencias, ejecutan programas dirigidos a mujeres rurales e indígenas destinados a las siguientes actividades:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

	a. Estrategias educativas con enfoque de interculturalidad y con énfasis en educación para el trabajo, orientadas a las mujeres rurales e indígenas adultas que no asistieron o no concluyeron la educación básica, adecuando los contenidos curriculares, horarios, instrumentos y procedimientos a cada realidad socio cultural. b. Acceso a los servicios de salud primaria, salud sexual reproductiva, atención especializada durante el embarazo y el parto, cunas y guarderías, programas no escolarizados de educación inicial, orientación nutricional para infantes, inmunizaciones, e involucramiento de ambos padres en el cuidado adecuado de los hijos durante la primera infancia. c. Práctica de actividades recreativas y culturales con proyección a la comunidad. d. Aplicación del Principio de Igualdad Salarial, según el cual los hombres y las mujeres rurales e indígenas perciben el mismo salario y beneficios sociales por las mismas labores que realizan. e. Acceso universal al aseguramiento integral de salud. Artículo 8. Participación social en el proceso de desarrollo a. Con relación a la gestión comunal Los consejos o juntas directivas de las comunidades campesinas y nativas, organizaciones de pueblos originarios, rondas campesinas o nativas, asociaciones de pobladores, juntas de regantes, comités de productores, u otras formas de asociatividad en las que participen las mujeres rurales e indígenas, están constituidas en forma paritaria por hombres y mujeres.
--	--

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

	b. Participación en los gobiernos locales Las municipalidades adoptan mecanismos en favor de la participación efectiva de las mujeres rurales e indígenas en asuntos de interés local, como organizaciones sociales de base, comedores populares, presupuesto participativo y otras de iniciativa municipal, eliminando toda disposición que impida o limite el ejercicio de este derecho. Artículo 9. De los Planes Anuales para el Empoderamiento El Poder Ejecutivo, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, formula y ejecuta el Plan Anual para el Empoderamiento de las Mujeres Rurales e Indígenas, monitorea su cumplimiento y evalúa las políticas y programas necesarios para la aplicación de la Ley mediante la creación de una comisión multisectorial. Artículo 10. Creación de la Comisión Multisectorial El Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus competencias, crea una Comisión Multisectorial encargada de formular el Plan Anual de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Rurales e Indígenas, monitorear su cumplimiento y evaluar sus resultados. La referida Comisión Multisectorial está integrada de la siguiente manera: 1. Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, que la presidirá. 2. Un representante del ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 3. Un representante del ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. 4. Un representante del ministerio de Producción. 5. Un representante del ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
--	---

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

	6. Un representante del ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 7. Un representante del ministerio de Educación. 8. Un representante del ministerio de Salud. 9. Un representante del ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Artículo 11. Órganos de asesoramiento y consultivo La Comisión Multisectorial en el cumplimiento de sus funciones cuenta con el apoyo de un órgano de asesoramiento y un órgano consultivo: a. El órgano de asesoramiento, está constituido por representantes del Centro de Planificación Estratégica, CEPLAN, y del Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. b. El órgano consultivo, está constituido por representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú, AMPE, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, REMURPE, y Organismos no Gubernamentales dedicados a la promoción de las mujeres rurales e indígenas. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES PRIMERA. Informe anual al Congreso de la República La Presidencia del Consejo de Ministros y la Comisión Multisectorial realizan un informe anual a la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República, el día 5 de setiembre, sobre los avances y resultados de la aplicación de la ley, las acciones a implementarse, así como los requerimientos normativos necesarios para su cumplimiento.
--	--

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

	SEGUNDA. Declaración de interés nacional Declarase de necesidad pública e interés nacional la creación del "Fondo de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena", con carácter descentralizado, destinado a financiar emprendimientos productivos desarrollados por mujeres rurales e indígenas. TERCERA. Reglamentación El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente Ley elaborado por la Comisión Multisectorial, en el plazo de noventa (90) días a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano. CUARTA. Derogación Derógase la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas.
--	---

Elaboración propia.

III. Marco normativo

3.1. Legislación nacional

- Constitución Política del Perú
- Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas.
- Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ley 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 27687, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.
- Decreto Supremo 012-2022-MIMP, Decreto Supremo que aprueba la Estrategia Nacional Mujer Emprendedora.
- Decreto Supremo 005-2022-MC, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

- Decreto Supremo 013-2021-TR, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Empleo Decente.
- Decreto Supremo 009-2020-MC, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Cultura al 2030.
- Decreto Supremo 008-2019-MIMP, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género.
- Decreto Supremo 013-2018-MINEDU, Decreto Supremo que aprueba la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales.
- Decreto Supremo 003-2015-MC, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural.
- Decreto Supremo 001-2012-MC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Resolución Ministerial 196-2021-MIMP, Resolución Ministerial que aprueba los Lineamientos técnicos para promover la autonomía económica de las mujeres en su diversidad.

3.2. Legislación internacional

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- Convenio 100 de la Organización Internacional del Trabajo sobre igualdad de remuneración
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

IV. Análisis de la propuesta legislativa

4.1. Análisis técnico

4.1.1. La situación de las mujeres rurales e indígenas en el Perú

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

El Proyecto de Ley 4382/2020-CR tiene por objeto promover el empoderamiento social, económico y participativo de las mujeres rurales e indígenas, con la finalidad de garantizar el goce y ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Históricamente, las mujeres rurales e indígenas han enfrentado marginación, exclusión y segregación por motivos asociados al sexo, la etnia, la clase y la condición económica; situaciones que han obstaculizado su desarrollo en igualdad de condiciones con la población en general y con los hombres indígenas.

Sobre el asunto, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha puesto en relieve la superposición de diferentes categorías de discriminación que configuran y agravan las condiciones de vida y subsistencia de las mujeres indígenas:

"Las mujeres indígenas se enfrentan a una gran diversidad de violaciones de sus derechos humanos, multifacéticas y complejas, que se refuerzan mutuamente. Tal diversidad de tipos de violaciones está relacionada con múltiples y concomitantes formas de vulnerabilidad, como estructuras de poder patriarcales; numerosas formas de discriminación y marginación basadas en el género, la clase, el origen étnico y las circunstancias socioeconómicas, y violaciones del derecho a la libre determinación y el control de los recursos tanto históricas como actuales"¹.

En particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos² ha ensayado una aproximación a la realidad de las mujeres indígenas, a partir de la confluencia de factores que propician su vulnerabilidad social, los que sintetizamos a continuación.

- 1) Son integrantes de pueblos marcados por los efectos de la colonización, por distintas formas de racismo social e institucional, y por la falta de respeto y certeza jurídica sobre sus territorios.
- 2) Tienen su propia cosmovisión e identidad cultural y un sentido de pertenencia colectiva de sus pueblos.

¹ NACIONES UNIDAS. (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Informe A/HRC/30/41 de 6 de agosto, párr. 5.

² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2017). *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. Informe OEA/Ser.LV/II. Doc.44/17 de 17 de abril, párr. 32.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

- 3) Son integrantes de un género que a lo largo de la historia ha sufrido discriminación, ha sido objeto de estereotipos sociales y ha sido excluido de la vida social y política.
- 4) Suelen vivir en la pobreza y se enfrentan con desigualdad y discriminación cuando tratan de lograr la autonomía económica y financiera.
- 5) Tienden a verse a sí mismas como agentes activos de cambio, con capacidad de influir en su futuro, su cultura y su patrimonio.

La intersección de múltiples categorías de discriminación en las mujeres rurales e indígenas se refleja en las precarias condiciones de vida y la alta exposición a diferentes formas de discriminación y violencia en sus experiencias cotidianas con sus familias, pueblos y el Estado. En este orden de ideas, visibilizar las brechas que enfrenta esta población significa un punto de partida y control para asegurar el cumplimiento de sus derechos.

En el componente de salud, las mujeres indígenas se ven gravemente afectadas por los bajos niveles de salud en sus comunidades. Particularmente, sufren determinados problemas de salud por el hecho de ser mujeres y su capacidad reproductora. Las cifras muestran que el inicio de la maternidad a temprana edad es más frecuente en las mujeres amazónicas, a menudo producto de violaciones sexuales. Particularmente, las mujeres asháninka, shipibo-konibo y awajún alcanzan proporciones alarmantes de maternidad adolescente: 31.0 %, 30.3 % y 27.1 %, respectivamente³.

La maternidad precoz de las mujeres indígenas trae consigo efectos perniciosos para la vida y salud de la madre y el/la neonato/a. Esto se verifica porque 34 mujeres de comunidades nativas fallecieron a causa de complicaciones en el parto⁴, en tanto que, en comunidades campesinas, el número se elevó a 85⁵. Además, fueron registradas 62 y 224 muertes al nacer en comunidades nativas y campesinas, respectivamente.

En relación con ello, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer evidenció que la atención de la salud sexual y reproductiva es extremadamente limitado para las mujeres rurales, debido a las normas sociales y las actitudes patriarcales imperantes, las asignaciones presupuestarias insuficientes para los servicios de salud

³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2018). *Maternidad en las Adolescentes de 15 a 19 años de edad*. Lima: INEI, p. 24.

⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2018). *Resultados Definitivos del III Censo de Comunidades Nativas 2017*. Lima, diciembre, p. 1012.

⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2018). *Resultados Definitivos del I Censo de Comunidades Campesinas*. Lima, diciembre, p. 3114.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

rurales, la falta de infraestructura y personal formado, la ausencia de información sobre métodos modernos de anticoncepción, la lejanía y la falta de transporte⁶.

Cuando se trata de mujeres indígenas, los servicios de salud suelen ofrecerse sin tener en cuenta sus expectativas, tradiciones y lengua, lo que sumado a la mala calidad del servicio que suelen recibir⁷ desincentiva su acceso a servicios de prevención y atención sanitaria, volviéndolas particularmente vulnerables a enfermedades.

Otra brecha persistente entre los sexos que se observa en el ámbito rural es que el tiempo promedio de escolaridad de las mujeres adultas del ámbito rural es de 5.5 años, muy por debajo de los 7.5 años de los hombres del ámbito rural⁸. Adicionalmente, las mujeres registran una tasa superior de deserción de educación básica frente a los hombres (13.9 % vs. 10.1 %) ⁹. Al respecto, la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales reconoce que los roles diferenciados entre mujeres y hombres inciden fuertemente en la continuidad de los estudios. Entre las principales causas del retiro de las estudiantes del ámbito rural, sobresalen los "motivos familiares" o "quehaceres domésticos".

Cabe precisar que la apertura del espacio escolar hacia los pueblos indígenas, tradicionalmente asentados en los ámbitos rurales, ha generado, además, una tensión con la identidad cultural, historia y cosmovisión de sus miembros. A menudo, las mujeres indígenas tienen una mayor probabilidad de recibir una educación deficiente en cuanto a calidad, dificultando de esta manera su paso a la educación secundaria y posterior inserción al mercado laboral¹⁰.

En lo relativo al ámbito económico, al año 2017, las mujeres indígenas representan el 52 % de la población indígena en edad de trabajar¹¹. En cuanto a su participación en el mercado

⁶ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. (2016). *Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*. Documento CEDAW/C/GC/34 de 7 de marzo, párr. 37.

⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2011). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud*. Informe OEA/Ser.LN/II. Doc. 65 de 28 de diciembre, párr. 9.

⁸ PORTAL DE LA UNIDAD DE ESTADÍSTICA EDUCATIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ. *Tendencias: Promedio de años de escolaridad, grupo de edades 25-64 (número de años)*. Consulta: 6 de marzo de 2020. http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016;jsessionid=0ebec654dea414a2f953218487d?p_auth=YQ0HMs2u&p_p_id=TendenciasActualPortlet2016_WAR_tendencias2016portlet_INSTANCE_t6xG&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&_TendenciasActualPortlet2016_WAR_tendencias2016portlet_INSTANCE_t6xG_idCuadro=221

⁹ PORTAL DE LA UNIDAD DE ESTADÍSTICA EDUCATIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ. *Tendencias: Tasa de deserción acumulada, educación básica (% de edades 13-19 con educación básica incompleta)*. Consulta: 6 de marzo de 2020.

http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016;jsessionid=0ebec654dea414a2f953218487d?p_auth=YQ0HMs2u&p_p_id=TendenciasActualPortlet2016_WAR_tendencias2016portlet_INSTANCE_t6xG&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&_TendenciasActualPortlet2016_WAR_tendencias2016portlet_INSTANCE_t6xG_idCuadro=117

¹⁰ TRUCCO, Daniela e INOSTROZA, Pamela. (2017). *Las violencias en el espacio escolar*. Santiago: CEPAL, pp. 14-15.

¹¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2018). *Informe Nacional Perfil Sociodemográfico del Perú*.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

laboral, las mujeres indígenas que trabajaron por un pago registran una tasa equivalente al 21 %; mientras que, los hombres indígenas, el 44 %.

En cuanto al acceso a la tierra, el territorio y los recursos naturales, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha alertado que la apropiación de estos no es imparcial con respecto al sexo¹². La estrecha relación de la mujer indígena con montañas, lagunas y otros elementos de la naturaleza forma parte fundamental de la construcción de su identidad. Los efectos del despojo territorial traen consigo la pérdida de sus medios de vida para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias.

Pese a los impactos diferenciados de los proyectos de inversión sobre las mujeres indígenas, estas registran una baja participación en los procesos de consulta previa. Del recuento de los procesos de consulta previa promovidos por el Ministerio de Cultura, la Defensoría del Pueblo identificó que el 23 % de asistentes en la etapa de diálogo fueron mujeres¹³ y que solo el 11 % de planes de consulta incluyeron una cuota de participación femenina¹⁴. Según un estudio de Oxfam¹⁵, existen barreras que limitan, en mayor o menor medida, la participación de las mujeres indígenas en estos procesos, tales como la poca experiencia de participación en espacios públicos, la labor de cuidado de hijos/as, el monolingüismo y temor a la discriminación, la tecnicidad y la escrituralidad.

Las mujeres indígenas esbozan trayectorias donde la violencia forma parte de sus historias de vida a lo largo de su ciclo vital. La realidad sociológica demuestra que se encuentran mayores dificultades para comprender a estas mujeres como sujetos con mayor riesgo de ocurrencia, frecuencia y severidad de violencia contra las mujeres. Así lo demuestran los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2022, ya que el 53.6 % de mujeres indígenas declaró haber sufrido violencia psicológica y/o verbal por parte de sus cónyuges o compañeros sentimentales¹⁶.

En el área rural, los golpes, insultos y otros actos vejatorios se estiman prácticas cotidianas propias de la cultura local; de ahí que muchas de estas víctimas no conciben como derecho humano el derecho a una vida libre de violencia, por lo que desisten de la búsqueda de ayuda en sus comunidades y en las entidades públicas de la zona, y en muchos casos se resignan a esa situación o toman medidas más drásticas contra su propia vida. Esta

Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Lima: INEI, p. 84.

¹² NACIONES UNIDAS. (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Informe A/HRC/30/41 de 6 de agosto, párr. 16.

¹³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2019). *Situación de los derechos de las mujeres indígenas del Perú*. Informe de Adjuntía N.º 002-2019-DP/AMASPPI/PPI. Lima, diciembre, p. 132.

¹⁴ *Ibidem*, p. 123.

¹⁵ OXFAM. (2019). *Sin mujeres indígenas, ¡no! Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa, libre e informada en la industria extractiva en el Perú*. Primera edición. Lima: OXFAM.

¹⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2023). *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES 2022*. Lima: INEI, p. 257.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

naturalización de la violencia contra las mujeres indígenas se corrobora en los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2018, pues entre las principales razones para no buscar ayuda destacan: no era necesario (40.7 %); no sabe dónde ir/no conoce servicios (14.9 %) y vergüenza (14.6 %) ¹⁷.

En el sistema de justicia indígena, se advierte que las autoridades de los pueblos indígenas —por lo general, hombres— examinan los casos de violencia en base a patrones estereotipados de comportamiento en desmedro de las víctimas. Una investigación de Chirapaq encontró que, en la justicia indígena, muchos casos de violación y de acoso sexual se resuelven por medio de una transacción entre familias y entre grupos, sin considerar a la mujer como sujeto de derechos individuales, resultando en una mayoría de casos que no logran una respuesta satisfactoria y oportuna para las víctimas ¹⁸.

No se debe soslayar la particular situación de las mujeres afroperuanas, que en la actualidad continúan enfrentando múltiples formas de discriminación y violencia en los distintos ámbitos y que, pese a ello, sus demandas, prioridades y necesidades son desestimadas, postergadas e invisibilizadas, incluso dentro de la población femenina y la población afroperuana.

De modo particular, varios estudios han documentado que existe una tendencia a reducir la diversidad cultural y étnica del país a la representada solo por la población andina (quechua/aimara) y amazónica, tradicionalmente asociadas a extensas áreas del territorio nacional, así como a las desigualdades socioeconómicas y a la pobreza. Esa mirada indigenista de la diversidad también ha contribuido a invisibilizar al pueblo afrodescendiente, más aún a la problemática de las mujeres afroperuanas ¹⁹.

En este contexto, se observa que, pese a los avances realizados por el Estado peruano en materia de diversidad cultural y no discriminación étnico-racial, así como en la transversalización del enfoque intercultural en la gestión pública; las mujeres afroperuanas registran profundas inequidades frente a otros grupos étnicos.

Por lo general, estas permanecen invisibilizadas como sujetos de políticas públicas, están subrepresentadas o ausentes en los procesos de toma de decisiones y viven en situación de pobreza y extrema pobreza y ven reducidas sus oportunidades de desarrollo. Los indicadores dan cuenta, además, de los bajos niveles de salud y educación (el 25.2 % de

¹⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2019). *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2018 - Nacional y Departamental*. Lima: INEI.

¹⁸ ENLACE CONTINENTAL DE MUJERES INDÍGENAS DE LAS AMÉRICAS y CHIRAPAQ. (2013). *Violencias y mujeres indígenas*. Primera edición. Lima, p. 70.

¹⁹ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. (2014). *Afroperuanas. Situación y marco legal de protección de sus derechos*. Lima: MIMP, p. 11.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

la población afroperuana solo tiene educación primaria²⁰) y los altos niveles de violencia contra estas mujeres (el 50.8 % declaró haber sufrido violencia psicológica y/o verbal en relación de pareja²¹).

Los resultados del Censo Nacional 2017²² muestran, también, que más del 20 % de la población afroperuana ocupada se dedica a las actividades económicas de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Estas cifras evidencian y reafirman la presencia histórica de los pueblos afroperuanos en los ámbitos rurales (el 16.8 % de la población afroperuana reside en el área rural), desde la época de la esclavitud en las haciendas y plantaciones costeras, antes de la república.

A criterio de esta Comisión, corresponde hacer hincapié en la situación de discriminación en que se encuentran las mujeres afroperuanas y, aún más las que viven en los ámbitos rurales; manifestando que, por su situación particular, ameritan la adopción de medidas de protección reforzada por parte del Estado.

En atención a lo expuesto en los párrafos precedentes, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología reconoce que las mujeres rurales, indígenas y afroperuanas se encuentran en especial situación de vulnerabilidad. Tal como ha sido reseñado, estas disparidades se reflejan en las brechas que dan cuenta del acceso, control y uso diferenciados de los recursos y servicios por las mujeres rurales, indígenas y afroperuanas, en comparación con la población en general y con sus pares hombres.

4.1.2. La respuesta del Estado peruano frente a la situación de las mujeres rurales e indígenas

El derecho internacional de los derechos humanos contiene numerosos instrumentos internacionales para combatir formas específicas de discriminación, incluidas las que afectan a las mujeres rurales e indígenas. En particular, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece, en su artículo 14.2, que los Estados adoptan todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios.

En este marco, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, en su Recomendación General 34 sobre los derechos de las mujeres rurales, ha mostrado

²⁰ MINISTERIO DE CULTURA. *Población afroperuana a nivel nacional – Censo 2017*. Consulta: 20 de setiembre de 2023. https://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/poblacion_afroperuana_nacional_censo_2017-daf.pdf

²¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2023). *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES 2022*. Lima: INEI, p. 257.

²² MINISTERIO DE CULTURA. *Población afroperuana a nivel nacional – Censo 2017*. Consulta: 20 de setiembre de 2023. https://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/poblacion_afroperuana_nacional_censo_2017-daf.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

particular atención a la discriminación que estas sufren y señalado que siguen encontrándose con obstáculos sistemáticos y persistentes a la hora de disfrutar plenamente de sus derechos humanos y que, en muchos casos, las condiciones se han deteriorado.

"Las mujeres rurales también tienen más probabilidades de verse excluidas de los puestos de liderazgo y toma de decisiones a todos los niveles. Se ven afectadas de manera desproporcionada por la violencia por razón de género y la falta de acceso a la justicia y a recursos jurídicos eficaces. Indudablemente, no debe ignorarse la importancia del empoderamiento, la libre determinación y la posición de las mujeres rurales en la toma de decisiones y la gobernanza"²³.

En el derecho interno, la Constitución Política del Perú, en su artículo 1, establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fundamento y el fin supremo de la sociedad y del Estado. El artículo 2.2 de la Constitución reconoce a toda persona el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación por factores asociados a condiciones personales o sociales, entre ellos el sexo, la raza y la condición económica.

"Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

[...]

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente n.º 00033-2007PI/TC, ha destacado que la igualdad detenta la doble condición de principio y derecho fundamental²⁴. Así, en cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, el mandato correlativo derivado es la prohibición de la discriminación por razones proscritas por el texto constitucional (el sexo, el idioma, la religión, la opinión y la condición económica) o de cualquier otra índole que, jurídicamente, resulten relevantes. En este sentido, este mandato constitucional genera obligaciones positivas al Estado destinadas a construir una plena igualdad de oportunidades para las personas que pertenecen a grupos históricamente excluidos o en mayor riesgo de ser discriminados, como lo son las mujeres rurales e indígenas.

²³ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN DE LA MUJER. (2016). *Recomendación General 34 sobre los derechos de las mujeres rurales*. Documento CEDAW/C/GC/34, párr. 6.

²⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. (2009). *Expediente 00033-2007-PI/TC*. Sentencia: 13 de febrero.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

A nivel legal, la Ley n.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a las mujeres y los hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de la vida pública y privada.

La necesidad de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres rurales e indígenas también ha sido regulada en la Ley n.º 28983 en estos términos.

"Artículo 6. De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales

El Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos:

[...]

d) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres".

Por su parte, la Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada por Decreto Supremo 008-2019-MIMP, es el instrumento de política pública multisectorial del Estado peruano que identifica la discriminación estructural contra las mujeres como problema público nacional. Siguiendo el modelo de problema público, la discriminación estructural contra las mujeres es causada por patrones socioculturales discriminatorios que privilegian lo masculino sobre lo femenino, los que generan la asignación desigual de roles; así como normas y cultura institucional que refuerzan la situación de inferioridad o subordinación de las mujeres. Los efectos de la discriminación estructural contra las mujeres se evidencian en afectaciones a sus derechos humanos, entre ellos, el derecho al acceso y la participación en los espacios de toma de decisión.

La Política Nacional de Igualdad de Género comprende un amplio catálogo de medidas con potencial transformador orientadas a la reducción de brechas entre los géneros en la vida política, económica, social y ambiental. Dicha política reconoce que las mujeres rurales, indígenas y campesinas tienen menor acceso y control sobre la tierra y los recursos productivos, y son las principales responsables de la alimentación familiar, la recolección

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

del agua y la leña y el cuidado de la huerta y los animales. Bajo esta premisa, apunta a incrementar el acceso y control de los recursos naturales, productivos y patrimoniales de las mujeres, con especial énfasis en las mujeres rurales, mediante la formalización de la propiedad agraria de los predios rurales individuales dedicadas a la actividad agraria; así como el otorgamiento de derechos vinculados al agua y sus bienes asociados en zonas rurales para uso doméstico y productivo.

Particular interés suscita la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas, que tiene por objeto garantizar el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas, a través de acciones afirmativas para la capacitación técnica-productiva y financiera, cuyo artículo 3 establece obligaciones a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en estos términos.

"Artículo 3. Capacitación técnico-productiva y financiera
El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en coordinación con el Ministerio de la Producción, en el ámbito de su competencia, desarrolla programas específicos sobre planes de negocio, proyectos productivos, asistencia técnica y manejo de tecnologías agrícolas, dirigidos específicamente a las mujeres rurales e indígenas.
La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, desarrolla programas de capacitación sobre el financiamiento y el acceso a créditos dirigidos específicamente a las mujeres rurales e indígenas".

En este orden de ideas, cabe indicar que la Ley n.º 31168 es limitada en cuanto a su contenido, pues no contiene disposiciones que regulen el desarrollo integral de las mujeres rurales e indígenas; en tanto solo regula medidas en materia de capacitación técnica-productiva y financiera para promover la autonomía económica de esta población.

Se observa, entonces, la necesidad de su modificación, con la finalidad de corregir las desigualdades de facto en que se encuentran las mujeres rurales, indígenas y afroperuanas, particularmente en los ámbitos social, económico y participativo, y que no fueron oportunamente reguladas en la ley vigente.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

4.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Luego del análisis de la propuesta legislativa materia de pronunciamiento, se pone de manifiesto la insuficiencia normativa de la Ley n.º 31168 y la necesidad de su modificación, con la finalidad de fortalecer el marco normativo vigente sobre la materia para abarcar las diferentes líneas de acción del Estado y las consiguientes responsabilidades sectoriales en pos del empoderamiento de las mujeres rurales, indígenas y afroperuanas en los distintos ámbitos.

4.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

El proyecto de ley no contraviene la Constitución Política o el bloque de constitucionalidad; sino que, más concretamente, modifica la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas. Con esto, se incorpora en la legislación nacional la regulación de medidas, antes no existentes, a favor de las mujeres rurales, indígenas y afroperuanas.

En este sentido, la aprobación y entrada en vigencia del proyecto de ley incidirá favorablemente en la reducción de las brechas en cuanto al acceso de estas mujeres a recursos y servicios públicos; concretizando, además, el mandato de igualdad y no discriminación emanado de la Constitución Política, el Estado Constitucional y Social de Derecho y la normatividad internacional sobre derechos humanos.

4.4. Análisis de las opiniones e información solicitadas

Opiniones solicitadas

1. Oficio 834-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
2. Oficio 835-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido a la Presidencia del Consejo de Ministros.
3. Oficio 836-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
4. Oficio 837-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido al Ministerio de la Producción.
5. Oficio 838-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
6. Oficio 839-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

7. Oficio 840-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido al Ministerio de Educación.
8. Oficio 841-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido al Ministerio de Salud.
9. Oficio 842-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
10. Oficio 843-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido al Ministerio de Cultura.
11. Oficio 844-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
12. Oficio 845-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 15 de marzo de 2023, dirigido a la Asociación de Municipalidades del Perú.
13. Oficio 524-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido a la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú.
14. Oficio 525-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido a la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú.
15. Oficio 526-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
16. Oficio 527-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido a la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú.
17. Oficio 528-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido a la Confederación Campesina del Perú.
18. Oficio 529-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido a la Confederación Nacional Agraria.
19. Oficio 530-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido a la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.
20. Oficio 531-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido a la Unión Nacional de Comunidades Aymaras.
21. Oficio 532-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido al Centro de Culturas Indígenas del Perú.
22. Oficio 590-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido al Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos.
23. Oficio 591-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido al Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana.
24. Oficio 592-2022-2023-CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2023, dirigido al Museo Afroperuano de Zaña.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

Opiniones recibidas

1. Oficio D000277-2023-MIDIS/DM, de fecha 12 de abril de 2023, remitido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
2. Oficio 965-2023-MIDAGRI/SG, de fecha 24 de abril de 2023, remitido por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
3. Oficio 1662-2023-MINEDU/SG, de fecha 27 de abril de 2023, remitido por el Ministerio de Educación.
4. Oficio D000895-2023-MIMP-SG, de fecha 8 de mayo de 2023, remitido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
5. Oficio 1154-2023-MTPE/4, de fecha 10 de mayo de 2023, remitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
6. Oficio 821-2023-PRODUCE/SG, de fecha 12 de junio de 2023, remitido por el Ministerio de la Producción.
7. Oficio D001688-2023-PCM-SG, de fecha 12 de junio de 2023, remitido por la Presidencia del Consejo de Ministros.
8. Oficio 551-2023-MINCETUR/DM, de fecha 21 de junio de 2023, remitido por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Análisis de las opiniones recibidas

Se ha recibido el Oficio D000277-2023-MIDIS/DM, de fecha 12 de abril de 2023, por el que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social remite el Informe D000234-2023-MIDIS-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica; opinando favorablemente, respecto del cual formula las siguientes observaciones.

- Señala que la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 contiene objetivos priorizados orientados a incrementar las capacidades económicas y de mejora de la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad, que incluye a las mujeres rurales e indígenas.
- Señala que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ejerce sus competencias y atribuciones para la promoción de las mujeres rurales e indígenas, a través de servicios y programas, como Haku Wiñay y Noa Jayatai, que buscan desarrollar capacidades productivas y de emprendimientos para incrementar y diversificar los ingresos autónomos sostenibles en los hogares rurales en situación de pobreza en centros poblados de la costa, sierra y selva del Perú.
- Respecto del artículo 7, referente al acceso al bienestar y desarrollo humano, señala que plantea un listado taxativo de programas sociales que limita la posibilidad de generar nuevos; por lo que sugiere un listado enunciativo de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

actividades en las que los sectores pueden intervenir en el marco de sus competencias.

- Respecto del artículo 10, referente a la creación de una comisión multisectorial encargada de formular el Plan Anual de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Rurales e Indígenas, señala que puede conllevar a la duplicidad de funciones con otras comisiones con el mismo público objetivo.
- Respecto de la Segunda Disposición Complementaria Final, referente a la creación de un Fondo de Empoderamiento de la Mujer Rural e Indígena, señala que el artículo 74 del Decreto Legislativo n.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, prohíbe la creación de fondos u otros que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones del decreto legislativo.
- Respecto de la Cuarta Disposición Complementaria Final, referente a la derogación de la Ley n.º 31168, señala que no se encuentra mayor sustento técnico para su derogación en la exposición de motivos.
- Sugiere solicitar pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley n.º 04382/2022-CR al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Ministerio de Cultura.

Se ha recibido el Oficio n.º 965-2023-MIDAGRI/SG, de fecha 24 de abril de 2023, por el que el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego remite el Informe n.º 447-2023-MIDAGRI-SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica; opinando favorablemente, respecto del cual formula las siguientes observaciones.

- Sugiere modificar la redacción del artículo 1 en estos términos: "La presente tiene por objeto establecer un marco legal orientado a promover el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas, mediante la implementación de políticas públicas, **con enfoque de género**, que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales".
- Sugiere modificar la definición del término "mujer rural e indígena" previsto en el artículo 4 en estos términos: "Son aquellas que habitan en áreas rurales, integrantes de comunidades campesinas, nativas o de pueblos originarios cualquiera sea su forma de organización social, que realizan actividades relacionadas directa o indirectamente con **el desarrollo** de la comunidad, aun cuando esta no sea remunerada ni esté integrada a los mercados locales".

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

- Sugiere modificar la definición del término "empoderamiento de la mujer" previsto en el artículo 4 en estos términos: "Proceso por el cual las mujeres logran **tener poder y control sobre sus propias vidas, mediante** la superación de las desigualdades **de género. Supone** el acceso a los derechos sociales, acceso a los recursos para la producción, toma de conciencia sobre la desigualdad de género, participación en los procesos de desarrollo y acceso igualitario a los recursos y a la distribución de los beneficios".
- Sugiere incluir la definición de "enfoque de género" prevista en la Política Nacional de Igualdad de Género.
- Sugiere incorporar el literal g) en el artículo 6 en estos términos: "Promover y facilitar el acceso a servicios digitales".
- Sugiere incorporar el literal h) en el artículo 6 en estos términos: "Visibilización, reconocimiento y promoción del rol de las mujeres rurales e indígenas en la agricultura familiar y la seguridad alimentaria".
- Sugiere incorporar el literal i) en el artículo 6 en estos términos: "Fortalecimiento y formalización de asociaciones, cooperativas u otro tipo de organización que realice actividad productiva".
- Respecto del artículo 10, referente a la creación de la comisión multisectorial encargada de formular el Plan Anual de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Rurales e Indígenas, señala que la iniciativa para la creación, modificación y extinción de una comisión bajo el ámbito del Poder Ejecutivo constituye una competencia exclusiva de este poder del Estado.
- Respecto de la Segunda Disposición Complementaria Final, referente a la creación del Fondo de Empoderamiento de la Mujer Rural e Indígena, señala que el artículo 74 del Decreto Legislativo n.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, prohíbe la creación de fondos u otros que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones del decreto legislativo.
- Sugiere solicitar pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley 4382/2022-CR al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Ministerio de Cultura.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

Se ha recibido el Oficio 1662-2023-MINEDU/SG, de fecha 27 de abril de 2023, por el que el Ministerio de Educación remite el Informe 438-2023-MINEDU/SG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica; opinando favorablemente, respecto del cual formula las siguientes observaciones.

- Sugiere incorporar a las mujeres afroperuanas dentro del ámbito de aplicación, teniendo en consideración que esta población también enfrenta múltiples formas de discriminación que limitan el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales.
- Sugiere incorporar a un/a representante del Ministerio de Cultura como miembro de la comisión multisectorial encargada de formular el Plan Anual de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Rurales e Indígenas.

Se ha recibido el Oficio D000895-2023-MIMP-SG, de fecha 8 de mayo de 2023, por el que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables remite el Informe D000419-2023-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica; opinando favorablemente, respecto del cual formula las siguientes observaciones.

- Respecto del artículo 4, referente a definiciones, sugiere revisar las definiciones previstas en la Política Nacional de Igualdad de Género, la Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030 y las políticas sobre interculturalidad y pueblos indígenas.
- Sugiere incluir la definición de "mujeres rurales" prevista en el artículo 2 de la Ley n.º 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas.
- Sugiere incorporar a las mujeres afroperuanas dentro del ámbito de aplicación, teniendo en consideración que esta población también se encuentra en situación de precariedad y vulnerabilidad y que afrontan diversas barreras para el ejercicio de sus derechos fundamentales.
- Sugiere regular los enfoques de género, intercultural y de sostenibilidad.
- Respecto del artículo 6, referente al acceso a los recursos productivos, sugiere incorporar aquellas actividades relativas a la educación financiera con enfoque de género e intercultural; así como adoptar medidas para reducir el impacto negativo de externalidades como poca infraestructura financiera y baja conectividad digital y de transportes en territorios rurales.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

- Respecto del artículo 8, referente a la participación social en el proceso de desarrollo, sugiere establecer la participación paritaria de mujeres y hombres en los consejos o las juntas directivas de las comunidades, así como en espacios de organización a nivel comunal.
- Sugiere incorporar a un/a representante del Ministerio de Cultura como miembro de la comisión multisectorial encargada de formular el Plan Anual de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Rurales e Indígenas.
- Señala que el Ministerio de Cultura preside la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente encargada de proponer, realizar el seguimiento y fiscalizar la implementación de las medidas y acciones estratégicas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas u originarios en el país, que comprende distintos grupos técnicos de trabajo.
- Señala que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables conduce la Mesa de Trabajo para promover los derechos de las mujeres indígenas u originarias, que tiene por objeto articular acciones que garanticen el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas u originarias con igualdad de género.
- Respecto de la Segunda Disposición Complementaria Final, referente a la creación del Fondo de Empoderamiento de la Mujer Rural e Indígena, señala que este puede articularse con la Estrategia de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena, que se encuentra en el marco de la implementación de la Política Nacional de Igualdad de Género.
- Sugiere solicitar pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley n.º 04382/2022-CR al Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Se ha recibido el Oficio 1154-2023-MTPE/4, de fecha 10 de mayo de 2023, por el que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo remite el Informe 454-2023-MTPE/4/8, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica; opinando favorablemente, respecto del cual formula las siguientes observaciones.

- Señala que el objetivo prioritario 5 de la Política Nacional de Empleo Decente, aprobada mediante Decreto Supremo 013-2021-TR, tiene por finalidad incrementar el acceso al empleo decente a grupos demográficos en situación de desventaja. En este marco, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo conduce la estrategia multisectorial "Wiñay Warmi" que promueve el cierre de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

brechas de género en el acceso a empleo decente y en las condiciones de empleabilidad.

- Señala que la definición del principio de igualdad salarial no se ajusta a lo contemplado en el Convenio 100 de la Organización Internacional del Trabajo sobre igualdad de remuneración, que establece el derecho a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.
- Sugiere la incorporación de medidas contempladas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales a favor de los derechos laborales de las mujeres rurales e indígenas, tales como el acceso al empleo, la libertad de trabajo y el derecho de asociación.

Se ha recibido el Oficio 821-2023-PRODUCE/SG, de fecha 12 de junio de 2023, por el que el Ministerio de la Producción remite el Informe 763-2023-PRODUCE/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica; opinando favorablemente, respecto del cual formula las siguientes observaciones.

- Señala que la creación de una comisión bajo el ámbito del Poder Ejecutivo transgrede las competencias exclusivas de este poder del Estado y que no puede ser dispuesta mediante ley del Congreso de la República.
- Señala que la propuesta de derogatoria de la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas, suprimiría la continuidad de las actividades en materia de capacitación técnica-productiva y financiera a cargo del Ministerio de la Producción, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; por lo que recomienda su modificación, antes que su derogación.

Se ha recibido el Oficio D001688-2023-PCM-SG, de fecha 12 de junio de 2023, por el que la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Informe D000799-2023-PCM-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica; opinando desfavorablemente, respecto del cual formula las siguientes observaciones.

- Señala que la creación de una comisión bajo el ámbito del Poder Ejecutivo constituye una potestad exclusiva de dicho poder del Estado, al realizarlo mediante norma de su competencia, no requiriendo de una ley para ello, y que una comisión no cuenta con una estructura interna que permita la implementación de unidades de organización, debido a que no tiene personería jurídica, ni administración propia y, además, depende de una entidad pública.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

- Señala que los fondos bajo el ámbito de un ministerio u organismo público del Poder Ejecutivo se crean a propuesta de estos, de conformidad con la normativa en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado.
- Sugiere solicitar pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley 4382/2022-CR al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
- Señala que el Proyecto de Ley 4382/2022-CR no ha tomado en consideración que la Estrategia Nacional Mujer Emprendedora, aprobada mediante Decreto Supremo 012-2022-MIMP, tiene por finalidad "promover y desarrollar la autonomía económica de las mujeres en su diversidad para lograr la reducción de brechas estructurales de género y el disfrute de una vida sostenible, digna y con bienestar pleno". Indica, además, que uno de los programas de dicha estrategia está referido a la participación de las mujeres de áreas rurales en puestos de liderazgo y en la ejecución de proyectos de innovación.
- Respecto del artículo 9, referente al Plan Anual para el Empoderamiento de las Mujeres Rurales e Indígenas, señala que corresponde al Poder Ejecutivo dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar los planes de actuación y asignar los recursos necesarios para su ejecución.
- Señala que la exposición de motivos no presenta evidencias basadas en estudios o información estadística que permitan sustentar la problemática que se pretende abordar con el Proyecto de Ley 4382/2022-CR; así como tampoco señala la evidencia que sustente la inoperancia de la Ley 31168, que se propone derogar.

Se ha recibido el Oficio 551-2023-MINCETUR/DM, de fecha 21 de junio de 2023, por el que la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Informe 061-2023-MINCETUR/SG/AJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica; opinando desfavorablemente, respecto del cual formula las siguientes observaciones.

- Sugiere solicitar pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley 4382/2022-CR al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Sugiere modificar la redacción propuesta en el artículo 4 de la definición de cadenas productivas en estos términos: "Es un sistema constituido por agentes económicos interrelacionados y por una sucesión de operaciones que van desde **el abastecimiento o acopio**, la producción primaria, la transformación, la comercialización y el consumo final".

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

- Sugiere modificar la redacción propuesta en el literal a) del artículo 6 en estos términos: "Acceso y titulación de tierras; **así como el otorgamiento y autorización para la extracción** de recursos naturales".
- Sugiere modificar la redacción propuesta en el literal b) del artículo 6 en estos términos: "Asistencia y manejo de tecnologías orientadas al desarrollo de capacidades para la **productividad con innovación tecnológica y de gestión empresarial en las áreas** agrícola, pecuaria, acuícola, forestal, artesanal, turística y otras.
- Respecto del artículo 4, referente a definiciones, señala que la definición de "mujer rural e indígena" reduce los alcances del Proyecto de Ley 4382/2022-CR y los beneficios que pretende alcanzar.
- Respecto del artículo 10, referente a la creación de una comisión multisectorial encargada de formular el Plan Anual de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Rurales e Indígenas, señala que contraviene las competencias del Poder Ejecutivo y el principio de separación de poderes.

4.5. Análisis costo beneficio

El Proyecto de Ley 4382/2020-CR no demanda recursos adicionales al Tesoro Público, por cuanto la implementación de las medidas previstas no irroga gastos para su puesta en práctica. La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología considera que el referido proyecto de ley impactará positivamente en las condiciones de vida y subsistencia de las mujeres rurales, indígenas y afroperuanas.

V. Conclusión

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 4382/2022-CR con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:



COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES E INDÍGENAS

Artículo 1. Modificación de los artículos 1, 3 y 4 de la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas

Se modifican los artículos 1, 3 y 4 de la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento
de las mujeres rurales e indígenas, con los siguientes textos:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer, a través de acciones afirmativas, el
empoderamiento, la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de las
mujeres rurales, indígenas y afroperuanas, potenciando su autonomía económica,
cultural, social, a través de la capacitación y el financiamiento productivo.

Artículo 3. Capacitación técnico-productiva y financiera

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de la Producción y el
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en el ámbito de sus competencias,
implementan programas específicos sobre planes de negocio, proyectos
productivos, manejo de tecnologías e innovación orientados al desarrollo de
capacidades para la productividad y de gestión empresarial en las actividades
agrícola, pecuaria, acuícola, forestal, artesanal, turística, u otras actividades
conexas, dirigidas a las mujeres rurales, indígenas y afroperuanas.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de
Pensiones, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el
Ministerio de la Producción y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, desarrolla
programas de capacitación sobre el financiamiento y el acceso a créditos dirigidos
a las mujeres rurales, indígenas y afroperuanas.

Artículo 4. Acceso a bienestar y desarrollo humano

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Cultura,
el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los
gobiernos regionales y los gobiernos locales, en el ámbito de sus
competencias, formulan y ejecutan planes, programas o estrategias dirigidas
a mujeres rurales, indígenas y afroperuanas para:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.**

- a. Incrementar el acceso al aseguramiento integral en salud, a servicios especializados de salud, incluida salud sexual y reproductiva, atención durante el embarazo, el parto y servicios públicos conexos.
- b. Incrementar el acceso a cunas y guarderías, programas no escolarizados de educación inicial, orientación nutricional para niños y niñas, inmunizaciones e involucramiento de madres y padres en el cuidado de hijos e hijas durante la primera infancia, y servicios públicos conexos.
- c. Promover la aplicación del principio de igualdad salarial, según el cual las mujeres y los hombres perciben el mismo salario por trabajo de igual valor.
- d. Promover la alfabetización, el acceso a la educación financiera y digital para el trabajo, con enfoque de interculturalidad, especialmente para las mujeres adultas que no concluyeron la educación básica".

Artículo 2. Incorporación de los artículos 5 y 6 a la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas

Se incorporan los artículos 5 y 6 a la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas, en los siguientes términos:

"Artículo 5. Participación en la gestión local, regional y nacional

El Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, en el ámbito de sus competencias, promueven, a través de medidas afirmativas, el incremento de la participación de las mujeres rurales, indígenas y afroperuanas en los mecanismos de presupuesto participativo, la consulta previa, participación ciudadana, o en cualquier otro tipo de espacios de diálogo liderados por dichas autoridades.

Artículo 6. Supervisión del cumplimiento de la ley

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el ente responsable de coordinar y supervisar el cumplimiento de la presente ley, y el 5 de setiembre de cada año, presenta un informe sobre su cumplimiento ante la Comisión de Mujer y Familia, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología y la Comisión Agraria del Congreso de la República".

Dese cuenta.
Sala de Comisión
Lima, 10 de octubre de 2023.



COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/10/2023 18:20:07-0500

Ruth LUQUE IBARRA
PRESIDENTA

María Elizabeth TAIPE CORONADO
SECRETARIA



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2023 15:30:30-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2023 16:42:39-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nely Lidia FAU 20181740128
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2023 17:32:32-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20181740128 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 23/10/2023 11:21:51-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2023 12:42:05-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2023 15:15:03-0500



COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 4382/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA LA LEY 31168, LEY QUE
PROMUEVE EL EMPODERAMIENTO DE LAS
MUJERES RURALES E INDÍGENAS.



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN, Aristela
Ana FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/10/2023 13:08:01-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2023 20:02:08-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/10/2023 10:32:27-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/10/2023 10:32:34-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eliana FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2023 15:48:38-0500

MP Dictámenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: jueves, 26 de octubre de 2023 12:32
Para: Lilia Carolina Flores Guillen
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 37256629798bc3576bd66365e332e379.pdf

[Solicitante]: cfloresg@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: SE ADJUNTA EL DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4382/2022-CR, APROBADO, EN LA SEXTA SESIÓN ORDINARIA CELEBRADA EL 10 DE OCTUBRE DE 2023. CON LA DISPENSA DEL TRÁMITE DE SANCIÓN DEL ACTA.

[Fecha]: 2023-10-26 12:31:39

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.