



Libertad y Orden

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

DECRETO NÚMERO DE 2021

()

“Por medio del cual se modifica y adiciona al Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 731 de 2002, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 64 de la Constitución Política señala que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Que el artículo 65 ibídem establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, a efectos de lo cual, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, la mencionada disposición señala que el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Que conforme a lo establecido en el artículo 1 de la Ley 731 de 2002 *“Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”*, la ley tiene por objeto *“mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural”*.

Que mediante el artículo 2 ibídem se define a la mujer rural como *“aquella que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada”*.

Continuación del decreto *“Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)”*

Que el artículo 5 de la misma normativa dispuso que los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural, deberán ajustar sus procedimientos y requisitos en aras de eliminar cualquier obstáculo que impida el acceso de las mujeres rurales a ellos.

Que el artículo 10 de la Ley antes referenciada, creó el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR), como una cuenta especial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual deberá orientarse al apoyo de planes, programas y proyectos de actividades rurales, que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres rurales y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país.

Que conforme lo establece el párrafo 1 del precitado artículo, teniendo en cuenta el origen de los recursos que se destinen para el funcionamiento del FOMMUR, estos además deberán ser asignados para la divulgación y capacitación sobre el acceso al crédito, la promoción y la formación de planes, programas y proyectos en favor de las mujeres rurales, así como para la asistencia técnica, comercial y gerencial de los mismos. Igualmente, se dispone que el FOMMUR podrá financiar u otorgar incentivos, garantías, apoyos y compensaciones que requieran las mujeres rurales.

Que de acuerdo con lo señalado en el párrafo 2 de la misma norma, el FOMMUR incentivará tanto la creación, promoción y fortalecimiento de formas asociativas, como el otorgamiento de créditos asociativos, con el fin de lograr una vinculación organizada y directa de las mujeres rurales dentro del mercado. Así mismo, teniendo en cuenta el origen de los recursos que se destinen para su funcionamiento, podrá apoyar a los departamentos y municipios que inviertan en planes, programas y proyectos para las mujeres rurales que guarden relación con su objeto social.

Que según el párrafo 3 ibídem, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la operación del FOMMUR.

Que el artículo 20 de la Ley antes mencionada, dispuso que en todas las entidades y órganos de decisión del orden nacional, departamental y municipal, que realicen políticas, planes, programas o proyectos, o creen medidas encaminadas a favorecer el sector rural, deberán estar representadas de manera equitativa las mujeres rurales, las cuales serán escogidas en forma democrática por sus propias organizaciones en las condiciones que señale la respectiva ley.

Que en aplicación de los artículos 5 y 20 de la Ley 731 de 2002, la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se reunió los días 27 de abril, 15 de mayo y 29 de septiembre de 2020 con las representantes de las organizaciones, plataformas y redes de mujeres rurales, delegados de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de revisar y consolidar una propuesta normativa para el funcionamiento del FOMMUR, la cual se refleja en el presente Decreto.

Que el artículo 117 de la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”*,

Continuación del decreto *“Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)”*

establece que las mujeres a quienes se les restituya o formalice predios en los términos de dicha ley, tendrán prioridad en la aplicación de los beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002, en materia de crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, y jornadas de cedulaación.

Que el Decreto 1071 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”* en su Título 3 de la Parte 1 del Libro 1 establece lo relacionado con los Fondos Especiales del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Que en virtud de lo expuesto, resulta necesario adicionar el Decreto 1071 de 2015 para reglamentar el funcionamiento del FOMMUR, recogiendo las propuestas planteadas en los espacios participativos llevados a cabo entre el Gobierno nacional, los organismos de control y representantes de las mujeres rurales, con el fin de garantizar el debido cumplimiento del objeto definido por la Ley 731 de 2002 y las demás normas aplicables.

Que en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011, así como en el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, el proyecto de norma que sirvió de antecedente a este Decreto fue publicado en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para comentarios de la ciudadanía y grupos de interés.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el Título 3 de la Parte 1 del Libro 1 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el cual quedará así:

“TÍTULO 3

Fondos Especiales

Artículo 1.1.3.1. Fondos especiales. *Son Fondos Especiales del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, los siguientes:*

- 1. Fondo de Fomento Agropecuario*
- 2. Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)*
- 3. Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa)*
- 4. Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo*
- 5. Fondo de Microfinanzas Rurales*
- 6. Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)”*

Continuación del decreto "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)"

Artículo 2. Adiciónese el Título 6 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en los siguientes términos:

"TÍTULO 6
Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales -FOMMUR

CAPÍTULO 1
Marco general

Artículo 2.1.6.1.1. Naturaleza. *El Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales - FOMMUR es una cuenta especial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin personería jurídica, la cual se manejará de forma independiente a los demás recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

Artículo 2.1.6.1.2. Objeto. *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 731 de 2002, el FOMMUR tiene por objeto apoyar planes, programas y proyectos de las actividades rurales establecidas en el artículo 3 de la Ley 731 de 2002, o la norma que lo sustituya, modifique o adicione, y actividades de divulgación y capacitación, que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres rurales, priorizando a las de bajos recursos, y sus organizaciones, dentro de la política económica y social del país.*

Para el efecto, se entenderá que la mujer rural es aquella definida en el artículo 2 de la Ley 731 de 2002, o la norma que la sustituya, modifique o adicione.

Artículo 2.1.6.1.3. Enfoques del FOMMUR. *El funcionamiento del FOMMUR se enmarcará a través, entre otros, de los siguientes enfoques en su planeación y operación:*

- a. **Enfoque Diferencial:** *Reconoce que hay características particulares de las poblaciones que han sido vulneradas, marginadas y discriminadas que las afectan de manera específica. Estas características pueden corresponder al ciclo de vida (grupo poblacional según la edad), la condición de discapacidad, el enfoque étnico o la diversidad sexual, entre otros. Este reconocimiento busca garantizar los derechos de estas poblaciones, lo que exige la creación de acciones afirmativas diferenciales en el FOMMUR, con un enfoque diferencial hacia las mujeres rurales de bajos recursos, también denominada de baja capacidad de generación de ingresos o excluidas de las actividades económicas, con pertenencia étnica, víctimas del conflicto, con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, personas mayores, entre otras.*
- b. **Enfoque de Género.** *Reconoce y hace visibles las desigualdades e inequidades que se configuran en las relaciones sociales, en especial aquellas que se establecen entre hombres y mujeres. Además, analiza las relaciones sociales reconociendo las necesidades específicas de las mujeres para llevar a cabo acciones afirmativas que permitan la igualdad real y efectiva entre*

Continuación del decreto "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)"

hombres y mujeres. Se incluyen en estas actividades el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado de actividades rurales.

- c. **Enfoque de derechos.** Reconoce a la mujer rural como un sujeto político de derechos, generando que el Estado ejecute acciones para el ejercicio pleno y permanente de los mismos.*
- d. **Enfoque de Interseccionalidad.** Articula y analiza las múltiples categorías identitarias, así como las diferentes relaciones de poder y dominación en esas categorías, para comprender la interacción entre ellas.*
- e. **Enfoque territorial.** Permite la selección bajo criterios objetivos, de los lugares en que debe ser priorizada la atención a cargo del FOMMUR.*
- f. **Enfoque participativo.** Permite establecer mecanismos y espacios para garantizar la participación efectiva de las mujeres rurales en la gestión y toma de decisiones del FOMMUR.*

Artículo 2.1.6.1.4. Manual Operativo. El FOMMUR contará con un Manual Operativo en el que se establecerán los criterios y procedimientos para la recepción, evaluación y selección de los planes, programas o proyectos presentados al Fondo; la asignación de recursos, estructuración, implementación, acompañamiento, seguimiento y evaluación de impacto de las iniciativas apoyadas; así como todos los aspectos indicados en el desarrollo de este Título.

Parágrafo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptará mediante resolución el Manual Operativo dentro del mes siguiente a su aprobación por parte del Comité Directivo del FOMMUR.

Parágrafo 2. En todo caso, aquellas iniciativas que correspondan a proyectos de inversión a ser financiados con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación canalizados por el FOMMUR, deberán seguir la metodología de formulación establecida por el Departamento Nacional de Planeación, así como encontrarse viables y registrados en los sistemas de información dispuestos por dicha entidad para esta finalidad.

Artículo 2.1.6.1.5. Beneficiarias. Son beneficiarias directas de los planes, programas o proyectos apoyados por el FOMMUR:

- 1. La mujer rural, individualmente considerada, que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, ejerza una actividad productiva relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada.*
- 2. Las mujeres rurales que hacen parte de organizaciones legalmente constituidas o no, sean estas organizaciones rurales mixtas o integradas en su totalidad por mujeres, y cuyo objeto y propósito sea desarrollar las actividades rurales enunciadas en el artículo 3 de la Ley 731 de 2002, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.*
- 3. Mujeres rurales pertenecientes a pueblos, comunidades o grupos étnicos. En este caso, los resguardos, cabildos, asociaciones de autoridades*

Continuación del decreto "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)"

tradicionales, consejos comunitarios o demás formas asociativas, debidamente registradas ante el Ministerio del Interior, podrán presentar iniciativas para beneficiar, exclusivamente, a las mujeres rurales que pertenecen a sus respectivas comunidades.

Parágrafo. Cuando se trate de organizaciones rurales mixtas, entendidas estas como aquellas conformadas por hombres y mujeres, el porcentaje de mujeres en estas organizaciones debe ser mínimo del treinta por ciento (30%) y contar en su junta directiva o instancias de dirección y toma de decisiones, con por lo menos, a una mujer rural. En todo caso, las iniciativas de las cuales son beneficiarias las organizaciones mixtas deberán ser lideradas por las mujeres rurales de la misma. Lo anterior será reglamentado en el Manual Operativo del FOMMUR.

Artículo 2.1.6.1.6. Priorización en el FOMMUR. Podrán ser priorizados los planes, programas o proyectos que beneficien a las mujeres rurales que se encuentren en las siguientes categorías diferenciales:

1. Mujeres rurales de bajos recursos;
2. Mujeres rurales pertenecientes a pueblos, comunidades o grupos étnicos;
3. Mujeres rurales con discapacidad;
4. Mujeres rurales adultas mayores de 60 años;
5. Mujeres rurales jóvenes entre los 18 y los 28 años;
6. Mujeres rurales pertenecientes al grupo LGTBIQ+;
7. Mujeres rurales cabeza de familia o cuidadoras de menores de edad, adultos mayores de 60 años o personas con discapacidad;
8. Mujeres rurales víctimas del conflicto armado reconocidas en el Registro Único de Víctimas, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, o la norma que la modifique, adicione o sustituya; y,
9. Mujeres rurales que hacen parte del Programa Integral de Garantías para Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, de acuerdo con la información que proporcione el Ministerio del Interior.

Parágrafo 1. Cuando el Comité Directivo utilice estas categorías de priorización, podrá definir el orden de prioridad de cada uno de los grupos poblacionales mencionados en el presente artículo para cada convocatoria, o definir criterios adicionales para priorizar estos grupos poblacionales.

Parágrafo 2. Para efectos de este Título, se entenderá por "Mujer rural de bajos recursos" aquella con baja capacidad de generación de ingresos o excluida de las actividades económicas, al estar clasificada en la base certificada nacional del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) en cualquiera de los grupos A, B o C correspondientes a la población pobre o vulnerable, o los que hagan sus veces; y que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, ejerce una actividad productiva que esté relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada, incluyendo las actividades descritas en la Ley 1413 de 2010 o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Para participar en las convocatorias del Fondo, el registro en el Sisbén deberá encontrarse actualizado dentro de los seis (6) meses anteriores a su respectiva apertura.

Continuación del decreto "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)"

Artículo 2.1.6.1.7. Criterios de participación de las beneficiarias. Corresponde al Comité Directivo, a través del Manual Operativo, determinar los parámetros y criterios de participación de las beneficiarias de los planes, programas o proyectos apoyados por el FOMMUR.

Artículo 2.1.6.1.8. Líneas de cofinanciación del FOMMUR. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 731 de 2002, el FOMMUR contará con cuatro (4) líneas de cofinanciación de iniciativas, que destinarán sus recursos a la población beneficiaria bajo las siguientes modalidades:

Línea 1. Apoyo de planes, programas y proyectos de actividades rurales presentados por organizaciones de mujeres rurales u organizaciones mixtas, legalmente constituidas o no, y por pueblos, comunidades o grupos étnicos debidamente registradas ante el Ministerio del Interior, hasta por el noventa por ciento (90%) del valor total de cada iniciativa y cuyo monto solicitado no supere el diez por ciento (10%) del total de recursos asignados a la línea. El valor del aporte social como contrapartida dado por la organización o grupo étnico postulante podrá ser en especie, servicios o dinero y no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor total del plan, programa o proyecto.

Línea 2. Apoyo de planes, programas y proyectos para mujeres rurales presentados por departamentos y municipios, hasta por el ochenta por ciento (80%) del valor total de cada iniciativa y cuyo monto solicitado no supere el veinte (20%) del total de recursos asignados a la línea. El valor del aporte social como contrapartida deberá ser dado por los departamentos o municipios postulantes de la iniciativa y esta solo podrá ser en dinero y por un monto no inferior al veinte (20%) del valor total del plan, programa o proyecto.

Línea 3. Financiación u otorgamiento de incentivos, apoyos y compensaciones a mujeres rurales, individualmente consideradas, hasta por el monto de 6.5 S.M.M.L.V.

Para efectos de lo dispuesto en la Línea 3, se entenderá por:

- **Incentivo:** El estímulo económico que da el FOMMUR a una mujer rural para iniciar o reanudar un plan o proyecto relacionado con actividades rurales.
- **Apoyo:** La asistencia económica que da el FOMMUR al negocio legalmente constituido o no, de propiedad, administración o gestión a cargo de una mujer rural, cuya ejecución sea continua y mayor a un (1) año anterior a la inscripción a la convocatoria. El objeto del apoyo es mejorar la producción y los rendimientos del negocio rural.
- **Compensación:** La asignación de recursos a una mujer rural para resarcir la pérdida parcial o total de uno o varios de sus activos productivos o la disminución de sus ingresos por causa de una fuerza mayor o caso fortuito.

Línea 4. Financiación de hasta del cien por ciento (100%) de iniciativas de divulgación y capacitación presentadas por organizaciones de mujeres rurales u organizaciones mixtas, legalmente constituidas o no, por pueblos, comunidades o grupos étnicos debidamente registrados ante el Ministerio del Interior, por departamentos y municipios, entidades del Gobierno nacional o terceros interesados en asuntos de mujer rural, en temas relacionados con la inclusión financiera; promoción y formulación de planes, programas y proyectos de actividades rurales; asistencia técnica, comercial y gerencial de planes, programas y proyectos en

Continuación del decreto "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)"

ejecución; y la creación, promoción y fortalecimiento de formas asociativas que beneficien exclusivamente a mujeres rurales.

Parágrafo 1. *Los planes, programas y proyectos presentados para aprobación ante el FOMMUR deberán demostrar que contribuyen directamente al desarrollo económico y social de las mujeres rurales, de acuerdo al Manual Operativo del Fondo.*

Parágrafo 2. *Para acceder a la cofinanciación de planes, programas o proyectos con los recursos del FOMMUR se deberá cumplir con el procedimiento, los criterios y demás parámetros que establezca el Comité Directivo en el Manual Operativo y en los términos de referencia de cada convocatoria.*

Parágrafo 3. *En el marco de la ejecución de las iniciativas apoyadas por el FOMMUR mediante las líneas 1 a 3 descritas en el presente artículo, el Fondo podrá asignar recursos para la divulgación y capacitación sobre el acceso al crédito, la promoción y la formación de planes, programas y proyectos en favor de las mujeres rurales, así como para la asistencia técnica, comercial y gerencial de estas. Además, podrá incentivar la creación, promoción y fortalecimiento de formas asociativas, como el otorgamiento de créditos asociativos, con el fin de lograr una vinculación organizada y directa de las mujeres rurales dentro del mercado.*

Artículo 2.1.6.1.9. Rubros financiables. *El Comité Directivo del FOMMUR definirá los rubros financiables para cada convocatoria en los términos de referencia respectivos.*

Artículo 2.1.6.1.10. Rubros no financiables. *El FOMMUR no financiará ninguna de las siguientes actividades:*

- 1. Compra de bienes inmuebles.*
- 2. Compra de bienes muebles no requeridos para la ejecución de la iniciativa.*
- 3. Adecuaciones o remodelaciones de cualquier tipo de bienes inmuebles, salvo aquellas relacionadas con la dotación técnica indispensable para la ejecución de la iniciativa.*
- 4. Adquisición de vehículos de tracción mecánica o animal que no estén relacionados con el objeto de la iniciativa a financiar. En caso de que los vehículos se encuentren relacionados con el objeto de la iniciativa, se podrá financiar el vehículo hasta por un monto que no exceda el veinte por ciento (20%) del valor total de la iniciativa presentada en el marco de las líneas 1 y 2, y el noventa (90%) en la línea 3, de que trata el artículo 2.1.6.1.8. del presente Decreto, solo si es indispensable para la propuesta presentada. Lo anterior estará sujeto a la aprobación por parte del Comité Directivo para cada convocatoria.*
- 5. Estudios de factibilidad de proyectos (consultorías, asesoría jurídica, financiera, etc).*
- 6. Pago de dividendos.*
- 7. Recuperaciones de capital.*
- 8. Pago de regalías, impuestos y aranceles.*
- 9. Pago de derechos o inscripciones para participar en eventos comerciales nacionales o internacionales.*
- 10. Compra de acciones, derechos de empresas, bonos y otros valores inmobiliarios.*
- 11. Gastos de viaje y desplazamiento.*

Continuación del decreto "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)"

Artículo 2.1.6.1.11. Distribución de recursos del FOMMUR. La distribución interna de los recursos del FOMMUR, establecidos en el artículo 12 de la Ley 731 de 2002, se hará mediante resolución del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural según lo recomendado por el Comité Directivo, en la que se reflejarán los recursos por cada línea de cofinanciación del Fondo anualmente.

Artículo 2.1.6.1.12. Gastos operativos. Los recursos de funcionamiento asignados al FOMMUR se podrán destinar a gastos operativos, logísticos y de administración, que sean estrictamente necesarios y estén directamente relacionados con la recepción, evaluación, selección, implementación, acompañamiento, seguimiento y evaluación de impacto de los planes, programas y proyectos apoyados por el Fondo.

CAPÍTULO 2

Estructura del FOMMUR

Artículo 2.1.6.2.1. Estructura general. El FOMMUR estará conformado por:

1. Comité Directivo
2. Comité Técnico
3. Secretaría Técnica
4. Administrador del FOMMUR

Artículo 2.1.6.2.2. Comité Directivo. El Comité Directivo es el órgano que orienta y decide sobre la operación general del FOMMUR y estará conformado de la siguiente forma:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Viceministro de Desarrollo Rural o su delegado.
3. El Viceministro de Asuntos Agropecuarios o su delegado.
4. El Subdirector General Sectorial del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
5. Una (1) mujer rural representante de organizaciones, plataformas o redes nacionales de la ruralidad conformadas en su totalidad por mujeres.
6. Una (1) mujer rural representante de las organizaciones rurales mixtas legalmente constituidas.
7. Una (1) mujer rural representante de pueblos, comunidades o grupos étnicos debidamente registrados ante el Ministerio del Interior.

Parágrafo 1. La delegación de los funcionarios se realizará mediante acto administrativo, el cual se remitirá de manera oficial a la secretaria técnica del FOMMUR, y recaerá sobre servidores públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente.

Parágrafo 2. Corresponderá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante resolución, fijar los criterios para la escogencia, participación y periodos de representación de las mujeres rurales que harán parte del Comité Directivo del FOMMUR, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 731 de 2002.

Artículo 2.1.6.2.3. Funciones del Comité Directivo. El Comité Directivo tendrá las siguientes funciones:

1. Fijar las estrategias y metas del FOMMUR, teniendo en cuenta su objetivo, y

Continuación del decreto "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)"

establecer los criterios para la priorización de los planes, programas o proyectos a financiar.

2. Recomendar la distribución de los recursos del FOMMUR por cada línea de cofinanciación.
3. Proponer al ordenador del gasto del FOMMUR las iniciativas viables priorizadas por cada convocatoria, que pueden ser cofinanciadas por el FOMMUR, y la forma en que se les asignarán los recursos, según corresponda, para que este decida sobre la aprobación del apoyo.
4. Definir y aprobar los criterios de los términos de referencia de cada convocatoria del FOMMUR.
5. Evaluar y aprobar los informes sobre la ejecución del FOMMUR.
6. Recomendar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural lo relacionado con el funcionamiento del FOMMUR.
7. Aprobar el Manual Operativo al que hace referencia el artículo 2.1.6.1.4. de este Título.
8. Darse su propio reglamento, el cual constará en acta.

Parágrafo 1. Se buscará que los planes, programas y proyectos a financiar por el FOMMUR tengan un amplio cubrimiento territorial, para lo cual, el Comité Directivo definirá los territorios priorizados para cada año o convocatoria, así como posibles estrategias de articulación con entidades gubernamentales, regionales y locales para garantizar un mayor despliegue territorial del Fondo. Para la definición de los territorios priorizados se deberán considerar indicadores de desarrollo como pobreza o desempleo, entre otros.

Parágrafo 2. En los casos en que después del cierre de una convocatoria, no se agoten los recursos de la línea de cofinanciación asignados por el Comité Directivo, este podrá definir si los recursos restantes se destinarán a cubrir iniciativas viables y priorizadas en otras líneas de cofinanciación del FOMMUR, o podrá abrir una nueva convocatoria con los recursos remanentes, en cuyo caso se podrán modificar los criterios establecidos en la anterior convocatoria.

Artículo 2.1.6.2.4. Comité Técnico. Corresponderá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de resolución, determinar la conformación del Comité Técnico del FOMMUR y sus funciones.

Artículo 2.1.6.2.5. Secretaría Técnica. Corresponderá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de resolución, determinar la conformación de la Secretaría Técnica del FOMMUR y sus funciones.

Artículo 2.1.6.2.6. Administración del FOMMUR. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contratará la administración del FOMMUR, bajo la normativa vigente, con el objeto de administrar la totalidad de los recursos y asegurar que la destinación de estos sea únicamente la prevista en la Ley 731 de 2002 y en el presente Título.

Artículo 3. Apropriaciones presupuestales y marco de gasto. La aplicación del presente Decreto atenderá las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación vigente para cada entidad y, en todo caso, respetará el marco fiscal y de gasto de

Continuación del decreto *“Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)”*

mediano plazo del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Parágrafo. Las entidades deberán identificar los recursos asociados al FOMMUR con el trazador presupuestal para la equidad de la mujer, de conformidad con lo establecido por el artículo 221 de la Ley 1955 de 2019, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Artículo 4. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

RODOLFO ZEA NAVARRO

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

ALEJANDRA CAROLINA BOTERO BARCO



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Dirección de la Mujer Rural
Fecha (dd/mm/aa):	27/07/2021
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por medio del cual se modifica y adiciona al Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)"

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 731 de 2002¹, esta ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos, y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural. La mencionada ley creó en su artículo 10 el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR), como una cuenta especial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el cual deberá orientarse al apoyo de planes, programas y proyectos de actividades rurales, que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres rurales y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país.

En línea con lo anterior, es pertinente señalar que de conformidad con los parágrafos del mencionado artículo 10, teniendo en cuenta el origen de los recursos que se destinan para el funcionamiento del FOMMUR estos además deberán ser asignados para la divulgación y capacitación sobre el acceso al crédito, la promoción y la formación de planes, programas y proyectos en favor de las mujeres rurales, así como, para la asistencia técnica, comercial y gerencial de los mismos. Igualmente, la referida norma dispone que el FOMMUR podrá financiar u otorgar incentivos, garantías, apoyos y compensaciones que requieran las mujeres rurales; e incentivará tanto la creación, promoción y fortalecimiento de formas asociativas, como el otorgamiento de créditos asociativos, con el fin de lograr una vinculación organizada y directa de las mujeres rurales dentro del mercado. Así mismo, podrá apoyar a los departamentos y municipios que inviertan en planes, programas y proyectos para las mujeres rurales que guarden relación con su objeto social.

Así las cosas, el FOMMUR es un Fondo que pretende contribuir al mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de las mujeres rurales, lo que conlleva a que este grupo poblacional y las organizaciones beneficiarias puedan posteriormente hacer parte de otros servicios de la oferta del Gobierno nacional y territorial, tal como lo estableció el legislador cuando afirmó en la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 059 de 2001 Cámara y 141 de 2000 Senado, que sirvió de antecedente a la Ley 731 de 2002, lo siguiente:

"(...) De otro lado, se busca garantizar la capacitación y asistencia técnica para la preparación y realización de proyectos productivos, labor donde será de vital importancia el Fommur, tarea que permitirá a su vez que Finagro otorgue los créditos más fácilmente, en la medida que se hace más segura la recuperación del dinero prestado a las mujeres rurales. No debemos olvidar que la ausencia de sistemas de financiamiento y de garantías acordes con la capacidad de endeudamiento de las mujeres rurales es palpable. Según estadísticas del Banco Agrario, de julio de 1999 a febrero del 2000, sólo un 16% de los desembolsos para pequeños productores, fueron para las mujeres,

¹ Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.



frente a un 83.7% para los hombres. Por su parte, en el período comprendido entre febrero y junio de 2000, la diferencia fue más marcada, al desembolsarse sólo el 11% para la mujer. Aunque existe una tendencia a favorecer al hombre, sin creer nunca que esto sea una política de los órganos de financiamiento, es claro que dicha situación se debe también a los obstáculos existentes en la normatividad, a la ausencia de capacitación y de seguimiento técnico permanente a los proyectos presentados por las mujeres rurales, al temor de las entidades crediticias de hacer préstamos sin contar con garantías serias dado el escaso patrimonio de las mujeres y, de igual modo, a otros factores asociados a la cultura de consentimiento de parte del marido o compañero, o a la dependencia de las deudas contraídas por éste". (Gaceta 608 de 2001)

Ahora bien, dado que en el marco de la mencionada Ley 731 de 2002, el párrafo 3 de su artículo 10 encomendó al MADR reglamentar la operación del FOMMUR, la mencionada Cartera expidió la Resolución No. 00127 de 12 de junio de 2003², que fue posteriormente derogada por la Resolución No. 000030 de 28 de enero de 2008, la cual además de reglamentar la operación del FOMMUR, definió su estructura y esquema de operación, en la que participaban algunas direcciones misionales del precitado Ministerio y entidades que actualmente ya no hacen parte del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, tales como el Director de Desarrollo Rural del MADR y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Así mismo, la mencionada norma contiene una definición de mujer rural de bajos recursos que no se corresponde con los elementos técnicos de la política pública relacionada con tipologías de pobreza, por ejemplo, lo que hace necesaria su actualización. De igual forma, se ha observado que dicha Resolución se dirige a cofinanciar proyectos de capacitación y no proyectos productivos, que son necesarios para el empoderamiento de las mujeres rurales y sus organizaciones. Adicionalmente, la Resolución limita la participación de las organizaciones de mujeres rurales en la toma de decisiones relacionadas con el Fondo, lo que hace necesario, en aras de garantizar el cumplimiento del artículo 20 de la Ley 731 de 2002, ampliar la forma de participación de dichas organizaciones en el FOMMUR.

Por otro lado, es importante tomar en consideración lo establecido en la Línea G "*Mujeres rurales como agentes de transformación en el campo*", del Pacto XIV "*Pacto de equidad para las mujeres*" de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 – 2022 "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*", expedido mediante la Ley 1955 de 2019, dado que allí se contempla el objetivo de garantizar la inclusión de las mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo, la provisión de servicios de extensión agropecuaria, y acceso a crédito, que conduzcan a un desarrollo rural equitativo y sostenible, para lo cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promoverá diversas actividades que se encuentren a cargo de las mujeres rurales.

Asimismo, resulta de gran relevancia señalar que en el marco del Pacto por la Equidad de la Mujer Rural suscrito el 15 de octubre de 2019 por la Vicepresidencia, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, otras entidades del Gobierno nacional, las Organizaciones de Mujeres Rurales y entidades del sector privado, el MADR se comprometió a expedir un decreto cuyo propósito es reactivar el FOMMUR.

Adicionalmente, no debe perderse de vista que la Ley 2008 de 2019³ estableció en el párrafo del artículo 96 que "*(...) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentará un informe ante la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, sobre los planes, programas y proyectos de actividades*

² Por la cual se reglamenta la operación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, Fommur.

³ Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.



rurales de que trata el artículo 10 de la Ley 731 de 2002, ejecutados con los recursos del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur)", situación que refuerza la necesidad de contar con una norma, construida participativamente con las Organizaciones de Mujeres Rurales del orden nacional y otras entidades, como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República, que permita reiniciar la operación del FOMMUR.

Ahora bien, en relación con la situación de las mujeres rurales en Colombia, se estima que, en 2019, alrededor de 5.760.524 mujeres habitaban en el área rural, representando el 48,1 % de los habitantes rurales, según el último Censo Nacional de Población y Vivienda del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Así mismo, con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), se estima que, en 2019, alrededor de 1.599.398 mujeres y 3.487.392 hombres que habitaban en la ruralidad se encontraban participando del mercado laboral remunerado; de estos, 1.414.967 mujeres y 3.342.795 hombres se encontraban laborando a cambio de una remuneración. Así, y considerando el total de personas en edad de trabajar (mayores a 10 años), la tasa de ocupación para las mujeres rurales en 2019 fue de 34,6 % y la de los hombres rurales fue de 71,9 %.

Cabe destacar, que las mujeres que se encontraban laborando de forma remunerada en el área rural, devengaron un salario promedio de \$460.812, frente a un salario promedio de los hombres rurales de \$709.962 (GEIH, 2019). Lo anterior, incluyendo el salario en especie que es más frecuente en las zonas rurales. Esto quiere decir que el ingreso promedio de los habitantes rurales es mucho menor al del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) que para 2019 fue de \$828,116. Es así como se encuentra que, para el año en mención, 959.000 mujeres rurales (el 67,8 % del total de ocupadas remuneradas) devengaban menos de un SMLMV al igual que 2.240.037 de hombres que se encontraban bajo la misma situación (el 67,0% del total de ocupados). La mayoría de las mujeres que devengaron menos de un SMLMV se desempeñaban, en primer lugar, en el sector de servicios financieros y de comercio (34,2%), seguidas de las mujeres que se desempeñaban en el sector agropecuario (33,0%).

Es importante anotar que el sector agropecuario empleó alrededor de 2.884.385 personas en el área rural en 2019, de los cuales solo el 17,8 % eran mujeres y además de ello, el ingreso laboral promedio de las mujeres rurales que se desempeñaban en estas actividades de forma remunerada era mucho más bajo que aquellas que laboraban en otros sectores; en 2019 este ingreso fue de \$333.770 frente a \$515.051 de las mujeres rurales que se desempeñan en otro tipo de actividades diferentes a las del sector agropecuario.

Esta situación obedece en parte, a la alta informalidad del mercado laboral en el área rural y a la estacionalidad de ingresos del sector agropecuario, que se ve influenciado por la estacionalidad de las cosechas en los cultivos. Para 2019, la informalidad en el área rural, bajo el criterio DANE- PREALC, fue del 81,2 %, encontrándose una leve mayor incidencia de este fenómeno en las mujeres rurales que presentaron una tasa de informalidad de 82,2 % frente al 81,0 % en los hombres rurales; en cambio, por el criterio de seguridad social, la informalidad de las mujeres rurales fue 3,3 puntos porcentuales (p.p.) mayor a la de los hombres. A saber, las mujeres rurales presentaron una tasa de informalidad por seguridad social del 87,8% frente al 84,4% de los hombres rurales.

De acuerdo con la información contenida en las Bases de PND 2018 - 2022 "se estima que, de los 3.070.586 hogares rurales, un 23% (707.056) tienen jefatura femenina (DANE, 2017a). Estos hogares se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad. Por un lado, (...) más del 40 % de los hogares rurales y rurales dispersos con jefatura femenina se encuentran en condición de pobreza, en comparación con el 35,5 % y el 37,7 % de los hogares rurales y rurales dispersos con jefatura masculina. Por otro lado, las mujeres cabeza



de hogar asumen muchas veces triples jornadas de trabajo al dedicarse tanto a actividades productivas como a actividades asociadas al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado".

Así mismo, es importante considerar que, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) de 2017, alrededor de 3.710.995 mujeres rurales (el 72,5 % de la muestra) realizaban labores de cuidado y servicio doméstico sin remuneración por un tiempo diario promedio de 7h:52 minutos, frente a 2.761.075 hombres que participaron de estas mismas actividades por un tiempo promedio de 3h:06 minutos. Con lo anterior, se evidencia que las mujeres rurales trabajan de forma no remunerada, alrededor de 2,6 veces más que los hombres rurales. Bajo esta mirada, en una semana laboral, acotada de lunes a viernes, una mujer rural trabaja en promedio alrededor de 13 horas diarias, de las cuales el 60,8% son trabajadas sin remuneración alguna; en cambio, los hombres rurales trabajan alrededor de 11,6 horas diarias, de las cuales el 25,0 % son no remuneradas (DANE-ENUT, 2017).

Como resultado de lo anterior, y de otros muchos factores que confluyen en la ruralidad, se evidencia que las mujeres rurales tienen una baja capacidad de generación de ingresos. Es por ello, que se observa una mayor cantidad de hogares rurales con jefatura femenina enfrentando condiciones de pobreza tanto monetaria como multidimensional. Bajo la última línea de pobreza disponible (2018), el 40,5 % de las personas en hogares rurales con jefatura femenina se encontraban en condición de pobreza monetaria, frente al 34,7 % de las personas en hogares rurales con jefatura masculina (GEIH, 2018). En cuanto a la pobreza multidimensional, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) de 2018, el 40,4 % de los hogares rurales con jefatura femenina en 2018 eran pobres por privaciones en sus condiciones de vida, frente al 33,6 % de los hogares rurales con jefatura masculina.

Todo esto, es evidencia de un panorama complejo que enfrentan las mujeres rurales y que debe ser tenido en cuenta desde la política pública, puesto que ellas destinan una gran parte de su tiempo a asumir las demandas de cuidado y de trabajo doméstico de su propio hogar y no reciben ingresos por este tipo de labores; lo cual limita además su tiempo disponible para trabajar de forma remunerada. Adicional a la baja ocupación femenina de forma remunerada, los bajos ingresos de las mujeres rurales y la alta informalidad y estacionalidad de los ingresos propios del mercado laboral rural dificultan la identificación y la medición de los ingresos de las mujeres rurales.

Justificación relacionada con la priorización de las mujeres rurales:

Considerando lo ya mencionado, a continuación, se describen algunos asuntos relevantes que se consideraron para listar dentro de la población mujer rural a aquellas que podrían llegar a ser priorizadas en el FOMMUR:

a. Mujer rural de bajos recursos:

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 731 de 2002, el objetivo de esta es "(...) *mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural.*" (Subraya fuera de texto).

Por lo anterior, se hace necesario establecer en el marco del FOMMUR la priorización de las mujeres de bajos recursos.

Es pertinente señalar que Colombia tiene una larga tradición en mediciones de pobreza, pues desde 1987 el país ha implementado diferentes metodologías, ya sea desde una dimensión unidimensional o multidimensional (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2012). Las diferentes mediciones de la



pobreza se cifien a indicadores internacionales, que se basan principalmente en el nivel de ingresos y las necesidades básicas insatisfechas, los cuales pueden agruparse en dos grandes categorías de medición (i) mediciones indirectas de pobreza y (ii) mediciones directas de pobreza (Sen, 1981).

En la primera categoría se contemplan medidas unidimensionales de pobreza y se concibe este fenómeno como la falta de ingresos. Dentro de esta categoría se encuentran las mediciones basadas en las líneas de pobreza, que pretenden medir la capacidad adquisitiva de los hogares respecto de un mínimo de ingresos mensuales que se consideran necesarios para satisfacer las necesidades básicas, partiendo de una canasta de bienes que contenga los requerimientos mínimos de calorías, proteínas y otros nutrientes (Lora y Prada, 2016). En esta medición se consideran dos variables: (i) el ingreso per cápita del hogar y (ii) la línea de pobreza de referencia. La última línea de pobreza disponible para Colombia es la de 2018, año en que se determinó que la línea de pobreza en el país era equivalente a \$257.433 pesos mensuales y la línea de indigencia a \$117.605 pesos mensuales (Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, 2018). En este sentido, un hogar se encuentra en condición de pobreza si su ingreso mensual se encuentra por debajo de la línea de pobreza, y de pobreza extrema si su ingreso mensual se encuentra por debajo de la línea de indigencia.

En 2010, la Universidad de Oxford, a través de la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI por sus siglas en inglés), realizó el lanzamiento del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) con base en la metodología de Alkire y Foster (2007 y 2011). Esta metodología, junto con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), hacen parte de las mediciones directas de pobreza, por medio de las cuales se aborda la pobreza como una medición multidimensional que cuantifica la ausencia de oportunidades o la suma de privaciones en una serie de factores que se consideran son indispensables para el desarrollo adecuado de las personas.

Hasta el año 2010, la medición oficial de la pobreza en Colombia se basaba en la Línea de Pobreza o Pobreza Monetaria. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2012 "*Prosperidad para todos*" se adaptó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como un indicador oficial y complementario a la medición de pobreza monetaria. Esto fue establecido a través del Documento Conpes Social 150 de 2012 (DNP, 2012). El IPM adaptado para Colombia se compone de cinco dimensiones de igual ponderación (educación, niñez y juventud, salud, trabajo y vivienda) y quince variables consideradas como relevantes en el desarrollo de cada persona. La metodología consiste en evaluar si un hogar se encuentra privado en alguna de estas quince variables, para luego construir una matriz de privaciones, ponderando cada una de estas variables por su respectivo valor. Un hogar se encuentra en condición de pobreza si el IPM es mayor o igual al 33% (DANE, 2014).

De igual manera, desde 1995 el país cuenta con un instrumento de focalización de carácter multidimensional y a nivel de hogar llamado Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén). En las primeras versiones de este instrumento (I, II y III) se clasificaba a la población con un puntaje de 0 a 100, de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Entre más bajo el puntaje, más alta era la exclusión social del hogar y más dificultades tendría para la generación de ingresos. Cabe destacar, que cualquier colombiano puede ingresar al registro solicitando la realización de la encuesta en la oficina del Sisbén del municipio o la alcaldía respectiva.

Actualmente, el país cuenta con la versión IV de esta herramienta de focalización y desde 2015 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se ha encargado de diseñar la actualización de nuevos criterios para el cálculo e identificación de los potenciales beneficiarios cada tres años (DNP, 2016). La cuarta versión de este instrumento combina todas las dimensiones de pobreza, incluyendo la pobreza monetaria que no se consideraba en sus versiones anteriores. Con ello, la nueva versión aborda la medición tanto del estándar



de vida como del nivel de ingresos, y la capacidad de generar ingresos en cada hogar, lo cual lo convierte en la mejor medida de focalización de personas de bajos ingresos en el país, puesto que permite capturar más dimensiones en comparación con el IPM o con el nivel de ingresos; además, permite identificar las personas que se encuentran tanto en exclusión social como productiva.

Con el fin de evitar la manipulación en la focalización de los programas sociales, la metodología para la clasificación en grupos es anónima. Sin embargo, el actual Sisbén realiza un cálculo diferenciado para los habitantes del área urbana y del área rural al interior de cada departamento y se reconocen las diferencias de pobreza entre los diferentes territorios, obteniendo estimaciones diferenciadas para un total de 64 zonas geográficas en el país. En la actualidad, el Sisbén es el principal instrumento de focalización de más de 20 programas de gasto público.

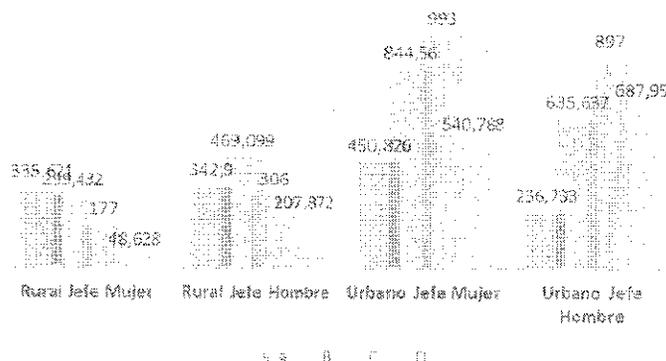
La focalización del Sisbén IV no es estándar y se hace a través de cuatro (4) grupos, que a su vez están divididos en subgrupos. A saber, el grupo A clasifica a todas las personas que se encuentran en condiciones de pobreza extrema y va desde el grupo A1 hasta el grupo A5; el grupo B clasifica a todas las personas que se encuentran en condiciones de pobreza moderada y va desde el B1 hasta el B7; el grupo C a las personas vulnerables y va desde el C1 hasta el C18 y el grupo D a las personas no pobres y va desde el D1 hasta el D21.

En este contexto, focalizar las políticas públicas en indicadores relacionados únicamente con el nivel de ingresos no es pertinente, pues no refleja de manera integral las condiciones socioeconómicas de los hogares rurales, y así mismo, presenta dificultades para su medición y comprobación. Teniendo en cuenta la importancia de la medición de la multidimensionalidad de la pobreza, así como criterios de eficiencia para la recolección de información, el MADR establece que para identificar a las mujeres rurales de bajos recursos se utilizará la IV versión del Sisbén como mecanismo de focalización del FOMMUR.

En la información recolectada por el Sisbén, hasta marzo de 2020, y aun faltando 39 pequeños municipios para terminar el primer barrido del Sisbén IV, se tenía que el 37,6 % de las personas encuestadas en los centros poblados y el área rural dispersa se encontraban dentro del grupo A de pobreza extrema y otro 38,6 % de ellos se encontraban en el grupo B de pobreza moderada; lo cual quiere decir, que a través de este mecanismo de focalización el 76,2 % de los habitantes rurales entrarían bajo la categoría de pobres.

Al desagregar los resultados del Sisbén IV por hogares se encuentra que, bajo esta metodología de focalización, de los 2.186.216 de hogares encuestados en el área rural, el 88,3 % de ellos (1.929.716 hogares) se encuentran dentro de las categorías A, B y C, es decir que son hogares pobres o vulnerables. Del mismo modo, al desagregar por el sexo del jefe del hogar, se encuentra que, de los 860.743 hogares rurales con jefatura femenina, el 73,8 % están dentro de la categoría A y B, y un 20,6 % más en la categoría C (vulnerables); mientras que el 61,3 % de los hogares rurales con jefatura masculina se encuentran en los grupos A y B y otro 23,1 % en el grupo C. Con ello, al focalizar la política entre los grupos A, B y C, el 94,4 % de los hogares rurales con jefatura femenina cumplirían con esta condición al encontrarse en condiciones de pobreza extrema, moderada o ser vulnerables (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución de los hogares rurales en el Sisbén IV, según sexo del jefe del hogar (en miles de personas)



Nota: información a marzo de 2020. Población en miles. Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Social, cálculos MADR-DMR

De esta forma, el Decreto propone como concepto de mujer rural de bajos recursos, "aquella con baja capacidad de generación de ingresos o excluida de las actividades económicas, al estar clasificada en la base certificada nacional del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) en cualquiera de los grupos A, B o C correspondientes a la población pobre o vulnerable, o los que hagan sus veces; y que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, ejerce una actividad productiva que esté relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada, incluyendo las actividades descritas en la Ley 1413 de 2010 o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Para participar en las convocatorias del Fondo, el registro en el Sisbén deberá encontrarse actualizado dentro de los seis (6) meses anteriores a su respectiva apertura."

En caso de que la solicitante no cuente con la versión IV del Sisbén, deberá solicitar la realización o actualización de la encuesta en la oficina del Sisbén o la alcaldía del municipio antes de cada convocatoria. La actualización del Sisbén debe haberse realizado dentro de los seis (6) meses anteriores a la postulación.

b. Mujeres rurales pertenecientes a pueblos, comunidades o grupos étnicos

En Colombia están registradas 2.946.037 mujeres étnicas donde el 64,75% son mujeres negras, mulatas, afrodescendientes, el 33,70% son mujeres indígenas y el 1,6 % restante son de otras comunidades étnicas en el país. Siendo las mujeres étnicas un poco más de la mitad de la población étnica en todo el país (50,3%), este grupo poblacional estas mujeres suelen enfrentar formas diversas de discriminación histórica que se combinan y superponen, exponiéndolas a violaciones de derechos humanos. (DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2020)

Debido al papel de las mujeres étnicas como líderes espirituales y guardianas de la cultura de sus pueblos, se combinan diferentes brechas y violaciones. En particular, los porcentajes de hogares de jefatura femenina étnica con necesidades básicas insatisfechas son mayores que en hogares de jefatura femenina rural. Por ejemplo, la tasa de desnutrición global para niños menores de cinco (5) años es de 2,6 puntos porcentuales superior al promedio nacional. Estos hogares adicionalmente carecen de capacidad institucional y fiscal e independencia de los recursos recibidos a través de las transferencias del nivel central.

Un elemento central de la economía y generación de ingresos en hogares étnicos, en general, son las actividades primarias como agricultura, silvicultura, pesca y caza. Sin embargo, la escasa diversificación productiva, bajos niveles de productividad, la poca agregación de valor sin articulación a los mercados



nacionales e internacionales, ni redes de instituciones de apoyo que aporten al mejoramiento de la competitividad hacen que estos tengan niveles de pobreza monetaria muy altos. Los porcentajes de pobreza de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas comparados con el total del país, son entre 9 y 11 puntos porcentuales superiores al resto del país. La informalidad es el factor más apremiante de la pobreza multidimensional, relacionada con las actividades de rebusque en el comercio al por menor, la elaboración de alimentos y artesanías, con actividades asociadas al servicio doméstico, y con el cuidado de niños y ancianos, las cuales derivan en bajos ingresos y ausencia de seguridad social en buena parte de las mujeres étnicas.

c. Mujeres rurales adultas mayores de 60 años:

La población colombiana está envejeciendo. Según información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2018, el 12,4 % de la población colombiana tiene 60 años o más. Además, en las zonas rurales, entre 2010 y 2018 la población de 65 años o más aumentó 20,6 % (GEIH 2010 y 2018) y persiste una problemática de informalidad laboral rural que lleva a que sólo el 4,0 % de las mujeres rurales realicen aportes a un seguro de protección para la vejez (GEIH, 2018). Lo anterior hace necesario atender a esta población para garantizar el derecho establecido en el artículo 46 de la Constitución Política y resaltar la importancia de crear condiciones para la inclusión de las personas mayores en los procesos productivos en las zonas rurales.

d. Mujeres rurales jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad:

Los resultados del mercado laboral del DANE muestran que, durante el primer semestre de 2020, la tasa de desempleo de la población entre las personas de 18 y 28 años de las zonas rurales se ubicó en 16,0 %, registrando un aumento de 4,3 p.p frente al primer semestre de 2019 (11,7 %). Estos resultados también evidencian un sesgo de género dado que mientras que para las mujeres rurales de 18 a 28 años esta tasa se ubicó en 27,5 %, aumentando 7,2 p.p frente al primer semestre 2019 (20,4 %), para los hombres rurales de 18 a 28 años fue 10,9 %, aumentando 3,4 p.p respecto al mismo periodo del año anterior (7,5%). La tasa de desempleo de la población rural de 18 a 28 años se encuentra 6,7 p.p. por encima del registro de desempleo del total de la población rural (9,3 %). Un alto nivel de desempleo se asocia con bajos niveles de ingresos, lo que limita la posibilidad de acceder a servicios que les permitan mejorar sus condiciones de vida haciendo a esta población, un sector vulnerable de la zona rural.

Es pertinente señalar que las Bases del PND 2018-2022, en la Línea C *“Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas”*, del Pacto II *“Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”*, en su estrategia denominada *“Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”* incorpora acciones de atención para jóvenes rurales.

e. Mujeres rurales pertenecientes a la comunidad LGTBIQ+

La población LGTBIQ+ aún tiene un gran recorrido para obtener completa aceptación en la sociedad. La heteronormalidad y cis-normalidad en las sociedades en todo el mundo, por razones religiosas o históricamente aceptadas, genera dinámicas discriminatorias que afectan tanto los derechos civiles de este grupo poblacional así como efectos negativos a nivel ético y económico. En lo económico, la falta de derechos para el acceso al mercado laboral, servicios de salud y educación, hace a esta población altamente vulnerable y con riesgo a entrar a trampas de pobreza, pérdida de un factor productivo nacional y bajos niveles de bienestar (Hoogendoorn and van Praag, 2012).



En particular, las personas LGTBIQ+ tienen afectaciones importantes para entrar al mercado laboral. Así por ejemplo las personas miembros de la comunidad tienen 7 % menos de probabilidad de estar activamente trabajando, frente a una persona no LGTBIQ+. En particular, 50 % de este grupo poblacional es rechazado de presentar una entrevista en primer lugar. Por su parte, cuando logran entrar al mercado laboral, sus ingresos son 4 % menos que los no LGTBIQ+ y tienen 11% menos de obtener un cargo directivo (OECD, 2019).

De igual manera, la hostilidad y el no acceso de las personas LGTBIQ+ a la maquinaria productiva tiene un impacto negativo en la cohesión social y un respaldo a los tradicionales roles de género, donde los hombres son físicamente más fuertes y manejan la esfera pública, mientras que las mujeres mantienen el hogar y crían a los niños (Weinberger & Millham, 1979; Herek, 1988). Diversos estudios confirman la correlación positiva entre la aceptación de la homosexualidad y el apoyo a la igualdad de género (OECD, 2019).

En los países de la OCDE, para 2019, el nivel de aceptación de personas LGTBIQ+ es de alrededor del 50 %, pero en donde en países no OCDE es del 20 %. En el caso de Colombia, en la encuesta de cultura política 2019, 11,7 % de la población no quiere como vecinos a personas LGTBIQ+. En las zonas rurales, este porcentaje de rechazo fue de 15,6 %. Es importante resaltar que este porcentaje de rechazo es significativamente menor que a personas consumidoras de sustancias psicoactivas (64 % en ruralidad), excombatientes (49,1 %) o personas en situación de prostitución (30 %).

f. Mujeres cabeza de familia o cuidadoras de menores de edad, adultos mayores de 60 años o personas con discapacidad:

La Corte Constitucional en la Sentencia T-207 de 1999⁴, ha reconocido que la población con discapacidad se encuentra en condiciones de marginación, haciendo necesario su atención prioritaria para garantizar otros derechos.

Por su parte, es importante señalar que las mujeres cabeza de familia, en los términos de la Ley 1232 de 2008⁵, se caracterizan por vivir en condiciones de pobreza y experimentar varios obstáculos para la generación de ingresos a los que no tienden a ser sujetos los hogares encabezados por hombres bajo esta condición. Así mismo, las mujeres cabeza de familia se caracterizan por tener bajos niveles de formación por sus responsabilidades familiares (ECV, 2018). También, debido a la flexibilidad horaria que requieren para el cuidado y atención de las personas que dependen de ellas, están expuestas a oportunidades laborales que son inequitativas, pues reciben una menor remuneración o les es más difícil ingresar al mercado laboral. En consecuencia, los hogares encabezados por mujeres, y especialmente aquellos ubicados en el área rural, enfrentan altos índices de pobreza y desigualdad social y marginación. (Sentencia T-207 de 1999).

g. Mujeres rurales víctimas del conflicto armado, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011⁶, que se encuentren en el Registro Único de víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T 207/99, M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.



Las mujeres rurales enfrentan condiciones de exclusión que les impiden insertarse en el sistema económico para acceder a oportunidades adecuadas para la generación de ingresos, colocándolas en escenarios de riesgo y vulnerabilidad. De acuerdo con la definición de marginalidad, las mujeres víctimas del conflicto armado afrontan una situación de desfragmentación de sus relaciones socioeconómicas, especialmente aquellas que tuvieron que enfrentar una condición de desplazamiento forzado, viéndose obligadas a reubicarse, en muchos casos en condiciones habitacionales muy precarias, con pérdidas de sus lazos sociales e identidad cultural, exponiéndolas a círculos de exclusión y pobreza, lo cual las pone en una situación de vulnerabilidad que hace prioritario su acceso al Fondo.

Así mismo, la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, en particular lo correspondiente a los riesgos que enfrentan las mujeres en el marco del conflicto armado estableció: *“Las mujeres colombianas están expuestas a riesgos y vulnerabilidades específicos en el marco del conflicto armado interno, que no son compartidos por los hombres –o que lo son a un nivel o en un grado distinto-, y que son a su turno causa directa e inmediata del desplazamiento forzado que las afecta desproporcionadamente. Diversas instancias han probado en forma fehaciente ante la Corte Constitucional que las mujeres del país -en particular aquellas ubicadas en zonas rurales o marginadas y en las áreas especialmente afectadas por el conflicto armado o por la presencia de grupos armados ilegales- deben afrontar, además de los peligros generales que representa la violencia armada para toda la población, los diez riesgos y vulnerabilidades de género en el contexto del conflicto interno antes mencionados y que ahora pasa la Corte a analizar”*.

Adicionalmente, el artículo 117 de la Ley 1448 de 2011, establece que *“Las mujeres a quienes se les restituya o formalice predios en los términos de la presente ley tendrán prioridad en la aplicación de los beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002, en materia de crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, y jornadas de cedulaación”*, razón por la cual, se incorpora esta priorización en el FOMMUR.

De igual forma, la norma en mención en el artículo 114 establece **“ATENCIÓN PREFERENCIAL PARA LAS MUJERES EN LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN**. Las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado, gozarán de especial protección del Estado en los trámites administrativos y judiciales relacionados en esta ley. Para ello la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas dispondrá de un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución, mediante ventanillas de atención preferencial, personal capacitado en temas de género, medidas para favorecer el acceso de las organizaciones o redes de mujeres a procesos de reparación, así como de áreas de atención a los niños, niñas y adolescentes y discapacitados que conformen su grupo familiar, entre otras medidas que se consideren pertinentes.

La tramitación de las solicitudes de mujeres despojadas cabezas de familia ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas se atenderá con prelación sobre las demás solicitudes.”

- h. Mujeres rurales que hacen parte del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, de acuerdo con la información que proporcione el Ministerio del Interior:

En el marco de aplicación de la anterior categoría relacionada con mujeres rurales víctimas, se encuentran las lideresas y defensoras de derechos humanos quienes han sido reconocidas por el ordenamiento colombiano como unas agentes que requieren de una atención y protección particular (Auto 098 de 2013 de la Corte Constitucional, *“Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal*



de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008”).

De esta forma y en aras de garantizar la protección de las mujeres rurales lideresas y defensoras de derechos humanos se ha considerado incluirlas dentro de la población de mujer rural que puede ser priorizada, siempre y cuando, la mujer rural a beneficiar pertenezca al Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos que se encuentra, en la actualidad, a cargo del Ministerio del Interior, ente a quien deberá solicitarse la debida acreditación de la mujer rural lideresa o defensora.

Justificación relacionada con la participación de las mujeres rurales en el proceso de construcción del proyecto de Decreto y su incorporación en el Comité Directivo:

Los artículos 5 y 20 de la Ley 731 de 2002 definieron la participación de las mujeres rurales en la toma de decisiones del sector agropecuario y de desarrollo rural, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 5o. ELIMINACIÓN DE OBSTÁCULOS. Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural, deberán ajustar sus procedimientos y requisitos en aras de eliminar cualquier obstáculo que impida el acceso de las mujeres rurales a ellos.”

“ARTÍCULO 20. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES RURALES EN LAS ENTIDADES Y ÓRGANOS DE DECISIÓN QUE FAVORECEN EL SECTOR RURAL. En todas las entidades y órganos de decisión del orden nacional, departamental y municipal, que realicen políticas, planes, programas o proyectos o creen medidas encaminadas a favorecer el sector rural, deberán estar representadas de manera equitativa las mujeres rurales, las cuales serán escogidas en forma democrática por sus propias organizaciones en las condiciones que señale la respectiva ley.”

De acuerdo con lo anterior, el MADR convocó a las organizaciones de mujeres rurales a participar en la construcción del presente proyecto de Decreto. De esta forma, el MADR, a través de su Dirección de la Mujer Rural, se reunió con las representantes de las organizaciones, plataformas y redes de mujeres rurales de ANUC Nacional, ANMUCIC, Trenzadas somos más y la Plataforma de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas, los días 27 de abril y 15 de mayo de 2020, reuniones en las que además participaron delegados de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de revisar y consolidar una propuesta normativa para el funcionamiento del FOMMUR.

Los participantes de esas mesas de trabajo presentaron sus propuestas a la Dirección de la Mujer Rural acerca del contenido, alcance y funcionamiento del FOMMUR, así: las organizaciones, plataformas y redes de mujeres rurales y la Procuraduría General de la Nación presentaron sus propuestas el 26 de mayo de 2020, la Contraloría General de la República el 3 de junio de 2020 y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer el 3 de julio de 2020.

Una vez recibidas las propuestas y llevadas a cabo las mesas de trabajo y discusión mencionadas anteriormente, se realizó una reunión el 29 de septiembre de 2020 en la que se abordaron algunos elementos del contenido, alcance y funcionamiento del FOMMUR, lo cual se refleja en el presente proyecto de Decreto.

Uno de los elementos discutidos e incorporados en el proyecto de Decreto, tiene relación con el cumplimiento del artículo 20 de la Ley 731 de 2002, es decir, la participación de las mujeres rurales en la toma de decisiones del FOMMUR. De esta forma, considerando la existencia de un conjunto diverso de representantes de las organizaciones de mujeres rurales a nivel nacional y con el fin de que las mismas puedan participar en la



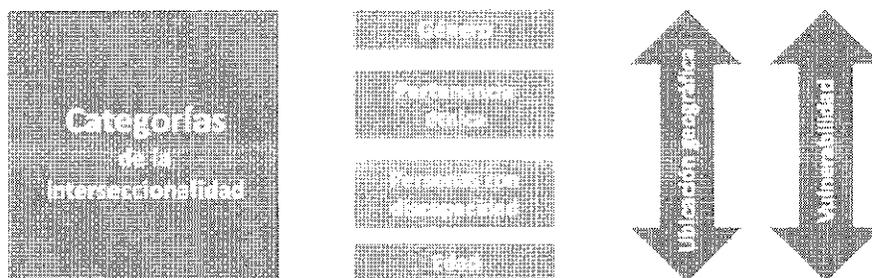
toma de decisiones en relación con la operación del FOMMUR, es procedente facilitar la participación de sus representantes en el Comité Directivo del FOMMUR.

Considerando entonces la participación de las organizaciones de mujeres en las mesas de trabajo, se acordó con estas incorporar al FOMMUR diferentes enfoques que guíen su operación, como por ejemplo el "enfoque como sujeto de Derecho", que reconoce a la mujer rural como un sujeto político de derechos, generando que el Estado ejecute acciones para garantizarlos en el Estado Social de Derecho y el "enfoque territorial", que permite la selección bajo criterios objetivos, de los lugares en que debe ser priorizada la atención a cargo del FOMMUR, según lo indique el Comité Directivo.

Justificación relacionada con las organizaciones mixtas:

Es altamente conocido en la literatura que ciertas poblaciones experimentan brechas en el acceso y tratamiento en servicios públicos por su condición de clase, género, grupo étnico, edad, salud física o mental y orientación sexual. El objetivo del enfoque diferencial en la política pública es aplicar medidas afirmativas que permita generar igualdad social y la no discriminación de tales poblaciones.

Por lo anterior, para que la igualdad sea efectiva, el reconocimiento, el respeto, la protección, la garantía de derechos y el trato deben estar acordes con las particularidades propias de cada individuo. Las acciones adelantadas por el Estado para este fin deben atender la diferencia. Para ello, la literatura reconoce las siguientes dimensiones dentro del enfoque diferencial:



Es así como la asociatividad rural, identificada como un factor fundamental para la generación de condiciones de mejoría económica y de bienestar social, al ser un esquema organizacional de comunidad que permite el aumento de la productividad, la disminución de costos y el desarrollo de economías a escalas, es de interés del MADR reconocer y promover formas de asociación que conlleven a aumentar la productividad y desarrollar proyectos en donde todos tengan igualdad en su participación y aprovechen sus ventajas. Esto es aun más relevante para las mujeres, frente a quienes sus asociaciones juegan un papel fundamental, no solo a efectos de permitir el igualitario acceso a los beneficios de la formalización y la productividad organizacional, sino también para generar espacios de confianza como producto del empoderamiento.

Considerando lo anterior, podemos considerar que una organización de mujeres es aquella en la cual la mitad o más de la mitad de los beneficiarios son mujeres. Ahora, las organizaciones de mujeres mixtas son aquellas que tienen mujeres y, además, personas con condiciones diferenciales que permitan la igualdad entre ellos. Dando puntajes igualitarios a cada dimensión, se obtiene lo siguiente:

Dimensión diferencial	%
Género	16,7



Pertenencia étnica	16,7
Discapacidad	16,7
Edad	16,7
Ubicación geográfica	16,7
Vulnerabilidad	16,7

Teniendo en cuenta que las organizaciones de mujeres rurales tienen como fin el aumento en la participación de personas beneficiarias que viven en zona rural y que tienen género femenino, los conceptos diferenciales que se exaltan en tales estructuras organizativas son el género y la ubicación geográfica.

En ese sentido, las dos dimensiones referidas tienen una puntuación de 33,4% en la constitución diferencial e interseccional para organizaciones de productores agropecuarios. Es común y preciso en ese sentido en la estructura gerencial, considerar el 30% de mujeres en organizaciones, como una organización de mujer mixta.

Es importante resaltar, en cualquier caso, que de presentarse organizaciones mixtas a las convocatorias, solo serán beneficiarias las mujeres rurales que pertenezcan a ellas.

Bajo el contexto que precede, se requiere, con el fin de asegurar el adecuado funcionamiento del FOMMUR, expedir el Decreto propuesto en beneficio de las mujeres rurales.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente instrumento normativo está dirigido principalmente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para garantizar el funcionamiento del FOMMUR, con el fin de beneficiar a las mujeres rurales priorizando a las de bajos recursos, así como al Departamento Nacional de Planeación y las organizaciones de mujeres rurales, como integrantes del Consejo Directivo del Fondo. Adicionalmente, se dirige a todos aquellos interesados en presentar iniciativas susceptibles de ser apoyadas con recursos del Fondo, de conformidad con su objeto y las destinaciones previstas en la Ley 731 de 2002.

Las disposiciones que aquí se establecen, se aplicarán en todo el territorio nacional.

3. VIABILIDAD JURIDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

3.1.1. El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política:

"ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

3.1.2. Ley 731 de 2002: El artículo 10 de la Ley 731 de 2002 creó el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR) como una cuenta especial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual deberá orientarse al apoyo de planes, programas y proyectos de actividades rurales, que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres rurales y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país. El parágrafo 3 de la mencionada disposición establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la operación del FOMMUR.



Finalmente, y considerando la orden legal de la Ley 731 de 2002, el artículo 6 del Decreto 1985 de 2013 establece, entre otras, las siguientes funciones al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural relacionadas con la creación y operación del FOMMUR: *"5. Formular y dirigir el seguimiento a la política agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural para la atención de la población en situación de vulnerabilidad con el objetivo de contribuir a la materialización de sus derechos con enfoque integral y diferencial, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado; (...) 15. Dirigir el diseño, la implementación y la promoción de instrumentos, incentivos y estímulos para la producción y comercialización agropecuaria, a través del financiamiento, la inversión, la capitalización y el fomento a la producción; (...) 20. Contribuir al desarrollo de las asociaciones campesinas y las organizaciones gremiales agropecuarias, así como la cooperación entre estas y las entidades del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural"*.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 732 de 2002 *"Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales"*, entró en vigencia el día 14 de enero de 2002, de conformidad con el artículo 35 de la misma Ley, que indica que esta entra en vigencia a partir de su publicación. Esta norma no ha sido derogada.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El presente proyecto de Decreto modifica el Título 3 de la Parte 1 del Libro 1 y adiciona el Título 6 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Con la incorporación de este título, se deroga la Resolución No. 000030 de 28 de enero de 2008 que trata la operación del FOMMUR.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No aplica

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

Se trata de una norma necesaria que permitirá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reactivar el funcionamiento del FOMMUR, en favor de las mujeres rurales de bajos recursos del país, fortaleciendo los mecanismos de atención del Sector Agricultura y Desarrollo Rural para la superación de las brechas de género y socioeconómicas a nivel nacional.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley 731 de 2002, las fuentes de financiación del FOMMUR son:



“Artículo 12. De los recursos del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, Fommur. Los recursos del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, Fommur, estarán constituidos por:

- 1. Recursos del Presupuesto Nacional.*
- 2. Empréstitos externos que, con el aval de la Nación, gestione el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*
- 3. Aportes que realicen las entidades nacionales o internacionales.*
- 4. Donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.*
- 5. Bienes muebles e inmuebles y recursos sobre los cuales se declare la extinción de dominio que hayan ingresado al fondo para la rehabilitación, inversión social y la lucha contra el crimen organizado, que sean asignados por el Consejo Nacional de Estupefacientes, de conformidad con los reglamentos, para financiar programas y proyectos de esta ley afines a los contemplados en el artículo 26 de la Ley 333 de 1996.*

Parágrafo. De los bienes muebles e inmuebles y recursos que se hayan incautado o que tengan vigente una medida cautelar, sobre los cuales se pretenda decretar la extinción de dominio, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá asignar provisionalmente parte de ellos a este fondo.”

Para el caso particular, referente a los recursos del numeral 5 del artículo 12 de la Ley 731 de 2002, el MADR solicitó formalmente al Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante oficio 20214800043911, la asignación de **TRES MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES DE PESOS** (\$3.552.743.233) del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) para el 2022.

A la fecha estos recursos fueron incorporados en el presupuesto del FRISCO para la vigencia 2022 por el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), mediante la resolución 0001 de 29 de abril 2021, bajo la recomendación de reglamentar normativamente los recursos del FRISCO que deberán ser asignados al FOMMUR por parte del CNE, trabajo que debe adelantarse en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No aplica

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No aplica

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)

Informe de observaciones y respuestas

(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)



El futuro
es de todos

CONSEJO
ASESORAL

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	

Aprobó:

Nombre: GINA PAOLA PÉREZ SOTO

Cargo: Directora

Dependencia: Mujer Rural

Firma:

Nombre: MIGUEL ÁNGEL AGUIAR

Cargo: Jefe

Dependencia: Oficina Asesora Jurídica

Firma:



MEMORANDO 20214800077163

Bogotá D.C, 2021-09-27

PARA: MIGUEL ÁNGEL AGUIAR DELGADILLO
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

DE: GINA PAOLA PÉREZ SOTO
Directora de la Mujer Rural

ASUNTO: Respuesta a memorando 20211100076363. Remisión del oficio No. 20213201002551 con asunto “Comentarios DNP proyecto de Decreto relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)”.

Por medio del presente y en atención al memorando del asunto, de forma respetuosa, se remite el proyecto de decreto por medio del cual se modifica y adiciona al Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR), que incorpora los ajustes propuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

De acuerdo con lo anterior, se remite también el formato de memoria justificativa para la elaboración de textos normativos conforme a las directrices de técnica normativa establecidas en el Decreto 1081 de 2015 y su manual.

Fundamento legal:

La Ley 731 de 2002 por la cual se dictaron normas para favorecer a las mujeres rurales, y cuyo objeto es mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural, creó en su artículo 10 el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR) como una cuenta especial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual deberá orientarse al apoyo de planes, programas y proyectos de actividades rurales, que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres rurales y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país.

El FOMMUR tiene además asignar recursos para la divulgación y capacitación sobre el acceso al crédito, la promoción y la formación de planes, programas y proyectos en favor de las mujeres rurales, así como, para la asistencia técnica, comercial y gerencial de los mismos.



El parágrafo 3 del artículo 10 ibídem, señala que le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentar la operación del FOMMUR. En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución No. 00127 de 12 de junio de 2003 por medio de la cual reglamentó la operación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales. Esta norma fue derogada por la Resolución No. 000030 de 28 de enero de 2008, la cual además de reglamentar la operación del FOMMUR, definió su estructura y esquema de operación, en la que participaban algunas direcciones misionales del Ministerio y entidades que actualmente ya no hacen parte del sector agropecuario y de desarrollo rural, como el Director de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Así mismo, esa norma contiene una definición de mujer rural de bajos recursos que no se corresponde con los elementos técnicos de la política pública relacionada con tipologías de pobreza, por ejemplo, lo que hace necesaria su actualización. De igual forma, se ha observado que la resolución actual, se dirige a cofinanciar proyectos de capacitación y no proyectos productivos, que son necesarios para el empoderamiento de las mujeres rurales y sus organizaciones. Finalmente, la resolución limita la participación de las organizaciones de mujeres rurales en la toma de decisiones relacionadas con el Fondo, lo que hace necesario, en aras de garantizar el cumplimiento del artículo 20 de la Ley 731 de 2002, ampliar la forma de participación de las organizaciones en el FOMMUR.

Por su parte, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo que hacen parte integral de la Ley 1955 de 2019, de acuerdo con su artículo 2, establece en el Pacto de equidad para las mujeres el objetivo de garantizar la inclusión de las mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo, la provisión de servicios de extensión agropecuaria, y acceso a crédito, que conduzcan a un desarrollo rural equitativo y sostenible, para lo cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promoverá diversas actividades que se encuentren a cargo de las mujeres rurales.

Adicionalmente, en el marco del Pacto por la Equidad de la Mujer Rural suscrito por la Vicepresidencia, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, otras entidades del gobierno, las Organizaciones de Mujeres Rurales y entidades del sector privado el 15 de octubre de 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se comprometió a expedir un decreto cuyo propósito es reactivar el FOMMUR.

Así mismo, y de acuerdo con el parágrafo del artículo 96 de la Ley 2008 de 2019, “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentará un informe ante la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, sobre los planes, programas y proyectos de actividades rurales de que trata el artículo 10 de la Ley 731 de 2002, ejecutados con los recursos del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur)”, lo que refuerza la necesidad de contar con una norma, construida participativamente con las Organizaciones de Mujeres Rurales del orden nacional y otras entidades, como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República, que permita reiniciar la operación del FOMMUR.



De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural convocó a las organizaciones de mujeres rurales a participar en la construcción del proyecto de decreto que se presenta. De esta forma, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de su Dirección de la Mujer Rural se reunió con las representantes de las organizaciones, plataformas y redes de mujeres rurales de ANUC Nacional, ANMUCIC, Trenzadas somos más y la Plataforma de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas, los días 27 de abril, 15 de mayo de 2020, reuniones en las que además participaron delegados de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de revisar y consolidar una propuesta normativa para el funcionamiento del FOMMUR.

Los participantes de esas mesas de trabajo presentaron sus propuestas a la Dirección de la Mujer Rural acerca del contenido, alcance y funcionamiento del FOMMUR así: las organizaciones, plataformas y redes de mujeres rurales presentaron sus propuestas el 26 de mayo de 2020, la Procuraduría General de la Nación el 26 de mayo de 2020, la Contraloría General de la República el 03 de junio de 2020 y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer el 03 de julio de 2020.

Que una vez recibidas las propuestas y llevadas a cabo las mesas de trabajo y discusión mencionadas en los anteriores considerandos, se realizó una reunión el 29 de septiembre de 2020 en la que abordaron algunos elementos del contenido, alcance y funcionamiento del FOMMUR, lo cual se refleja en el proyecto de Decreto.

Uno de los elementos discutidos e incorporados en el proyecto de Decreto, hizo relación al cumplimiento del artículo 20 de la Ley 731 de 2002, es decir, la participación de las mujeres rurales en la toma de decisiones del FOMMUR. De esta forma y considerando la existencia de un conjunto diverso de representantes de las organizaciones de mujeres rurales a nivel nacional y con el fin de que las mismas puedan participar en la toma de decisiones en relación con la operación del FOMMUR, es procedente facilitar la participación de sus representantes en el Comité Directivo del FOMMUR.

Justificación técnica:

En relación con la situación de las mujeres rurales en Colombia, se estima que, en 2019, alrededor de 5.760.524 mujeres habitaban en el área rural, representando el 48,1 % de los habitantes rurales, según el último Censo Nacional de Población y Vivienda del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Así mismo, con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), se estima que, en 2019, alrededor de 1.599.398 mujeres y 3.487.392 hombres que habitaban en la ruralidad se encontraban participando del mercado laboral remunerado; de estos, 1.414.967 mujeres y 3.342.795 hombres se encontraban laborando a cambio de una remuneración. Así, y considerando el total de personas



en edad de trabajar (mayores a 10 años), la tasa de ocupación para las mujeres rurales en 2019 fue de 34,6 % y la de los hombres rurales fue de 71,9 %.

Cabe destacar, que las mujeres que se encontraban laborando de forma remunerada en el área rural, devengaron un salario promedio de \$460.812, frente a un salario promedio de los hombres rurales de \$709.962 (GEIH, 2019). Lo anterior, incluyendo el salario en especie que es más frecuente en las zonas rurales. Esto quiere decir que el ingreso promedio de los habitantes rurales es mucho menor al del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) que para 2019 fue de \$828,116. Es así como se encuentra que, para el año en mención, 959.000 mujeres rurales (el 67,8 % del total de ocupadas remuneradas) devengaban menos de un SMLMV al igual que 2.240.037 de hombres que se encontraban bajo la misma situación (el 67,0% del total de ocupados). La mayoría de las mujeres que devengaron menos de un SMLMV se desempeñaban, en primer lugar, en el sector de servicios financieros y de comercio (34,2%), seguidas de las mujeres que se desempeñaban en el sector agropecuario (33,0%).

Es importante anotar que el sector agropecuario empleó alrededor de 2.884.385 personas en el área rural en 2019, de los cuales solo el 17,8 % eran mujeres y además de ello, el ingreso laboral promedio de las mujeres rurales que se desempeñaban en estas actividades de forma remunerada era mucho más bajo que aquellas que laboraban en otros sectores; en 2019 este ingreso fue de \$333.770 frente a \$515.051 de las mujeres rurales que se desempeñan en otro tipo de actividades diferentes a las del sector agropecuario.

Esta situación obedece en parte, a la alta informalidad del mercado laboral en el área rural y a la estacionalidad de ingresos del sector agropecuario, que se ve influenciado por la estacionalidad de las cosechas en los cultivos. Para 2019, la informalidad en el área rural, bajo el criterio DANE- PREALC, fue del 81,2 %, encontrándose una leve mayor incidencia de este fenómeno en las mujeres rurales que presentaron una tasa de informalidad de 82,2 % frente al 81,0 % en los hombres rurales; en cambio, por el criterio de seguridad social, la informalidad de las mujeres rurales fue 3,3 puntos porcentuales (p.p.) mayor a la de los hombres. A saber, las mujeres rurales presentaron una tasa de informalidad por seguridad social del 87,8% frente al 84,4% de los hombres rurales.

De acuerdo con la información contenida en las Bases de PND 2018 - 2022 *“se estima que, de los 3.070.586 hogares rurales, un 23% (707.056) tienen jefatura femenina (DANE, 2017a). Estos hogares se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad. Por un lado, (...) más del 40 % de los hogares rurales y rurales dispersos con jefatura femenina se encuentran en condición de pobreza, en comparación con el 35,5 % y el 37,7 % de los hogares rurales y rurales dispersos con jefatura masculina. Por otro lado, las mujeres cabeza de hogar asumen muchas veces triples jornadas de trabajo al dedicarse tanto a actividades productivas como a actividades asociadas al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado”*.



Así mismo, es importante considerar que, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) de 2017, alrededor de 3.710.995 mujeres rurales (el 72,5 % de la muestra) realizaban labores de cuidado y servicio doméstico sin remuneración por un tiempo diario promedio de 7h:52 minutos, frente a 2.761.075 hombres que participaron de estas mismas actividades por un tiempo promedio de 3h:06 minutos. Con lo anterior, se evidencia que las mujeres rurales trabajan de forma no remunerada, alrededor de 2,6 veces más que los hombres rurales. Bajo esta mirada, en una semana laboral, acotada de lunes a viernes, una mujer rural trabaja en promedio alrededor de 13 horas diarias, de las cuales el 60,8% son trabajadas sin remuneración alguna; en cambio, los hombres rurales trabajan alrededor de 11,6 horas diarias, de las cuales el 25,0 % son no remuneradas (DANE-ENUT, 2017).

Como resultado de lo anterior, y de otros muchos factores que confluyen en la ruralidad, se evidencia que las mujeres rurales tienen una baja capacidad de generación de ingresos. Es por ello, que se observa una mayor cantidad de hogares rurales con jefatura femenina enfrentando condiciones de pobreza tanto monetaria como multidimensional. Bajo la última línea de pobreza disponible (2018), el 40,5 % de las personas en hogares rurales con jefatura femenina se encontraban en condición de pobreza monetaria, frente al 34,7 % de las personas en hogares rurales con jefatura masculina (GEIH, 2018). En cuanto a la pobreza multidimensional, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) de 2018, el 40,4 % de los hogares rurales con jefatura femenina en 2018 eran pobres por privaciones en sus condiciones de vida, frente al 33,6 % de los hogares rurales con jefatura masculina.

Todo esto, es evidencia de un panorama complejo que enfrentan las mujeres rurales y que debe ser tenido en cuenta desde la política pública, puesto que ellas destinan una gran parte de su tiempo a asumir las demandas de cuidado y de trabajo doméstico de su propio hogar y no reciben ingresos por este tipo de labores; lo cual limita además su tiempo disponible para trabajar de forma remunerada. Adicional a la baja ocupación femenina de forma remunerada, los bajos ingresos de las mujeres rurales y la alta informalidad y estacionalidad de los ingresos propios del mercado laboral rural dificultan la identificación y la medición de los ingresos de las mujeres rurales.

Justificación relacionada con la priorización de las mujeres rurales:

Considerando lo ya mencionado, a continuación, se describen algunos asuntos relevantes que se consideraron para listar dentro de la población mujer rural a aquellas que podrían llegar a ser priorizadas en el FOMMUR:

a. Mujer rural de bajos recursos:

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 731 de 2002, el objetivo de esta es “(...) *mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural.*” (Subraya fuera de texto).



Por lo anterior, se hace necesario establecer en el marco del FOMMUR la priorización de las mujeres de bajos recursos.

Es pertinente señalar que Colombia tiene una larga tradición en mediciones de pobreza, pues desde 1987 el país ha implementado diferentes metodologías, ya sea desde una dimensión unidimensional o multidimensional (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2012). Las diferentes mediciones de la pobreza se ciñen a indicadores internacionales, que se basan principalmente en el nivel de ingresos y las necesidades básicas insatisfechas, los cuales pueden agruparse en dos grandes categorías de medición (i) mediciones indirectas de pobreza y (ii) mediciones directas de pobreza (Sen, 1981).

En la primera categoría se contemplan medidas unidimensionales de pobreza y se concibe este fenómeno como la falta de ingresos. Dentro de esta categoría se encuentran las mediciones basadas en las líneas de pobreza, que pretenden medir la capacidad adquisitiva de los hogares respecto de un mínimo de ingresos mensuales que se consideran necesarios para satisfacer las necesidades básicas, partiendo de una canasta de bienes que contenga los requerimientos mínimos de calorías, proteínas y otros nutrientes (Lora y Prada, 2016). En esta medición se consideran dos variables: (i) el ingreso per cápita del hogar y (ii) la línea de pobreza de referencia. La última línea de pobreza disponible para Colombia es la de 2018, año en que se determinó que la línea de pobreza en el país era equivalente a \$257.433 pesos mensuales y la línea de indigencia a \$117.605 pesos mensuales (Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, 2018). En este sentido, un hogar se encuentra en condición de pobreza si su ingreso mensual se encuentra por debajo de la línea de pobreza, y de pobreza extrema si su ingreso mensual se encuentra por debajo de la línea de indigencia.

En 2010, la Universidad de Oxford, a través de la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI por sus siglas en inglés), realizó el lanzamiento del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) con base en la metodología de Alkire y Foster (2007 y 2011). Esta metodología, junto con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), hacen parte de las mediciones directas de pobreza, por medio de las cuales se aborda la pobreza como una medición multidimensional que cuantifica la ausencia de oportunidades o la suma de privaciones en una serie de factores que se consideran son indispensables para el desarrollo adecuado de las personas.

Hasta el año 2010, la medición oficial de la pobreza en Colombia se basaba en la Línea de Pobreza o Pobreza Monetaria. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2012 "*Prosperidad para todos*" se adaptó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como un indicador oficial y complementario a la medición de pobreza monetaria. Esto fue establecido a través del Documento Conpes Social 150 de 2012 (DNP, 2012). El IPM adaptado para Colombia se compone de cinco dimensiones de igual ponderación (educación, niñez y juventud, salud, trabajo y vivienda) y quince



variables consideradas como relevantes en el desarrollo de cada persona. La metodología consiste en evaluar si un hogar se encuentra privado en alguna de estas quince variables, para luego construir una matriz de privaciones, ponderando cada una de estas variables por su respectivo valor. Un hogar se encuentra en condición de pobreza si el IPM es mayor o igual al 33% (DANE, 2014).

De igual manera, desde 1995 el país cuenta con un instrumento de focalización de carácter multidimensional y a nivel de hogar llamado Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén). En las primeras versiones de este instrumento (I, II y III) se clasificaba a la población con un puntaje de 0 a 100, de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Entre más bajo el puntaje, más alta era la exclusión social del hogar y más dificultades tendría para la generación de ingresos. Cabe destacar, que cualquier colombiano puede ingresar al registro solicitando la realización de la encuesta en la oficina del Sisbén del municipio o la alcaldía respectiva.

Actualmente, el país cuenta con la versión IV de esta herramienta de focalización y desde 2015 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se ha encargado de diseñar la actualización de nuevos criterios para el cálculo e identificación de los potenciales beneficiarios cada tres años (DNP, 2016). La cuarta versión de este instrumento combina todas las dimensiones de pobreza, incluyendo la pobreza monetaria que no se consideraba en sus versiones anteriores. Con ello, la nueva versión aborda la medición tanto del estándar de vida como del nivel de ingresos, y la capacidad de generar ingresos en cada hogar, lo cual lo convierte en la mejor medida de focalización de personas de bajos ingresos en el país, puesto que permite capturar más dimensiones en comparación con el IPM o con el nivel de ingresos; además, permite identificar las personas que se encuentran tanto en exclusión social como productiva.

Con el fin de evitar la manipulación en la focalización de los programas sociales, la metodología para la clasificación en grupos es anónima. Sin embargo, el actual Sisbén realiza un cálculo diferenciado para los habitantes del área urbana y del área rural al interior de cada departamento y se reconocen las diferencias de pobreza entre los diferentes territorios, obteniendo estimaciones diferenciadas para un total de 64 zonas geográficas en el país. En la actualidad, el Sisbén es el principal instrumento de focalización de más de 20 programas de gasto público.

La focalización del Sisbén IV no es estándar y se hace a través de cuatro (4) grupos, que a su vez están divididos en subgrupos. A saber, el grupo A clasifica a todas las personas que se encuentran en condiciones de pobreza extrema y va desde el grupo A1 hasta el grupo A5; el grupo B clasifica a todas las personas que se encuentran en condiciones de pobreza moderada y va desde el B1 hasta el B7; el grupo C a las personas vulnerables y va desde el C1 hasta el C18 y el grupo D a las personas no pobres y va desde el D1 hasta el D21.



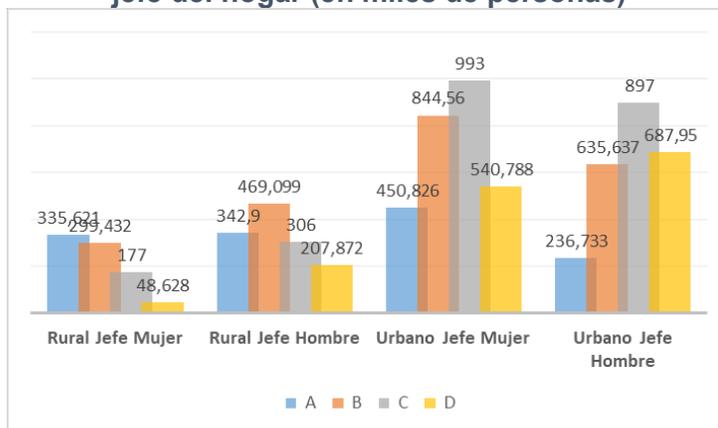
En este contexto, focalizar las políticas públicas en indicadores relacionados únicamente con el nivel de ingresos no es pertinente, pues no refleja de manera integral las condiciones socioeconómicas de los hogares rurales, y así mismo, presenta dificultades para su medición y comprobación. Teniendo en cuenta la importancia de la medición de la multidimensionalidad de la pobreza, así como criterios de eficiencia para la recolección de información, el MADR establece que para identificar a las mujeres rurales de bajos recursos se utilizará la IV versión del Sisbén como mecanismo de focalización del FOMMUR.

En la información recolectada por el Sisbén, hasta marzo de 2020, y aun faltando 39 pequeños municipios para terminar el primer barrido del Sisbén IV, se tenía que el 37,6 % de las personas encuestadas en los centros poblados y el área rural dispersa se encontraban dentro del grupo A de pobreza extrema y otro 38,6 % de ellos se encontraban en el grupo B de pobreza moderada; lo cual quiere decir, que a través de este mecanismo de focalización el 76,2 % de los habitantes rurales entrarían bajo la categoría de pobres.

Al desagregar los resultados del Sisbén IV por hogares se encuentra que, bajo esta metodología de focalización, de los 2.186.216 de hogares encuestados en el área rural, el 88,3 % de ellos (1.929.716 hogares) se encuentran dentro de las categorías A, B y C, es decir que son hogares pobres o vulnerables. Del mismo modo, al desagregar por el sexo del jefe del hogar, se encuentra que, de los 860.743 hogares rurales con jefatura femenina, el 73,8 % están dentro de la categoría A y B, y un 20,6 % más en la categoría C (vulnerables); mientras que el 61,3 % de los hogares rurales con jefatura masculina se encuentran en los grupos A y B y otro 23,1 % en el grupo C. Con ello, al focalizar la política entre los grupos A, B y C, el 94,4 % de los hogares rurales con jefatura femenina cumplirían con esta condición al encontrarse en condiciones de pobreza extrema, moderada o ser vulnerables (ver Gráfica 1).



Gráfica 1. Distribución de los hogares rurales en el Sisbén IV, según sexo del jefe del hogar (en miles de personas)



Nota: información a marzo de 2020. Población en miles.
Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Social, cálculos MADR-DMR

De esta forma, el Decreto propone como concepto de mujer rural de bajos recursos, “aquella con baja capacidad de generación de ingresos o excluida de las actividades económicas, al estar clasificada en la base certificada nacional del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) en cualquiera de los grupos A, B o C correspondientes a la población pobre o vulnerable, o los que hagan sus veces; y que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, ejerce una actividad productiva que esté relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada, incluyendo las actividades descritas en la Ley 1413 de 2010 o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Para participar en las convocatorias del Fondo, el registro en el Sisbén deberá encontrarse actualizado dentro de los seis (6) meses anteriores a su respectiva apertura.”

En caso de que la solicitante no cuente con la versión IV del Sisbén, deberá solicitar la realización o actualización de la encuesta en la oficina del Sisbén o la alcaldía del municipio antes de cada convocatoria. La actualización del Sisbén debe haberse realizado dentro de los seis (6) meses anteriores a la postulación.

b. Mujeres rurales pertenecientes a pueblos, comunidades o grupos étnicos

En Colombia están registradas 2.946.037 mujeres étnicas donde el 64,75% son mujeres negras, mulatas, afrodescendientes, el 33,70% son mujeres indígenas y el 1,6 % restante son de otras comunidades étnicas en el país. Siendo las mujeres étnicas un poco más de la mitad de la población étnica en todo el país (50,3%), este grupo poblacional estas mujeres suelen enfrentar formas diversas de discriminación histórica que se combinan y superponen, exponiéndolas a violaciones de derechos humanos. (DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2020)



Debido al papel de las mujeres étnicas como líderes espirituales y guardianas de la cultura de sus pueblos, se combinan diferentes brechas y violaciones. En particular, los porcentajes de hogares de jefatura femenina étnica con necesidades básicas insatisfechas son mayores que en hogares de jefatura femenina rural. Por ejemplo, la tasa de desnutrición global para niños menores de cinco (5) años es de 2,6 puntos porcentuales superior al promedio nacional. Estos hogares adicionalmente carecen de capacidad institucional y fiscal e independencia de los recursos recibidos a través de las transferencias del nivel central.

Un elemento central de la economía y generación de ingresos en hogares étnicos, en general, son las actividades primarias como agricultura, silvicultura, pesca y caza. Sin embargo, la escasa diversificación productiva, bajos niveles de productividad, la poca agregación de valor sin articulación a los mercados nacionales e internacionales, ni redes de instituciones de apoyo que aporten al mejoramiento de la competitividad hacen que estos tengan niveles de pobreza monetaria muy altos. Los porcentajes de pobreza de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas comparados con el total del país, son entre 9 y 11 puntos porcentuales superiores al resto del país. La informalidad es el factor más apremiante de la pobreza multidimensional, relacionada con las actividades de rebusque en el comercio al por menor, la elaboración de alimentos y artesanías, con actividades asociadas al servicio doméstico, y con el cuidado de niños y ancianos, las cuales derivan en bajos ingresos y ausencia de seguridad social en buena parte de las mujeres étnicas.

c. Mujeres rurales adultas mayores de 60 años:

La población colombiana está envejeciendo. Según información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2018, el 12,4 % de la población colombiana tiene 60 años o más. Además, en las zonas rurales, entre 2010 y 2018 la población de 65 años o más aumentó 20,6 % (GEIH 2010 y 2018) y persiste una problemática de informalidad laboral rural que lleva a que sólo el 4,0 % de las mujeres rurales realicen aportes a un seguro de protección para la vejez (GEIH, 2018). Lo anterior hace necesario atender a esta población para garantizar el derecho establecido en el artículo 46 de la Constitución Política y resaltar la importancia de crear condiciones para la inclusión de las personas mayores en los procesos productivos en las zonas rurales.

d. Mujeres rurales jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad:

Los resultados del mercado laboral del DANE muestran que, durante el primer semestre de 2020, la tasa de desempleo de la población entre las personas de 18 y 28 años de las zonas rurales se ubicó en 16,0 %, registrando un aumento de 4,3 p.p frente al primer semestre de 2019 (11,7 %). Estos resultados también evidencian un sesgo de género dado que mientras que para las mujeres rurales de 18 a 28 años esta tasa se ubicó en 27,5 %, aumentando 7,2 p.p frente al primer semestre 2019



(20,4 %), para los hombres rurales de 18 a 28 años fue 10,9 %, aumentando 3,4 p.p respecto al mismo periodo del año anterior (7,5%). La tasa de desempleo de la población rural de 18 a 28 años se encuentra 6,7 p.p. por encima del registro de desempleo del total de la población rural (9,3 %). Un alto nivel de desempleo se asocia con bajos niveles de ingresos, lo que limita la posibilidad de acceder a servicios que les permitan mejorar sus condiciones de vida haciendo a esta población, un sector vulnerable de la zona rural.

Es pertinente señalar que las Bases del PND 2018-2022, en la Línea C “*Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas*”, del Pacto II “*Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos*”, en su estrategia denominada “*Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural*” incorpora acciones de atención para jóvenes rurales.

e. Mujeres rurales pertenecientes a la comunidad LGTBIQ+

La población LGTBIQ+ aún tiene un gran recorrido para obtener completa aceptación en la sociedad. La heteronormalidad y cis-normalidad en las sociedades en todo el mundo, por razones religiosas o históricamente aceptadas, genera dinámicas discriminatorias que afectan tanto los derechos civiles de este grupo poblacional así como efectos negativos a nivel ético y económico. En lo económico, la falta de derechos para el acceso al mercado laboral, servicios de salud y educación, hace a esta población altamente vulnerable y con riesgo a entrar a trampas de pobreza, pérdida de un factor productivo nacional y bajos niveles de bienestar (Hoogendoorn and van Praag, 2012).

En particular, las personas LGTBIQ+ tienen afectaciones importantes para entrar al mercado laboral. Así por ejemplo las personas miembros de la comunidad tienen 7 % menos de probabilidad de estar activamente trabajando, frente a una persona no LGTBIQ+. En particular, 50 % de este grupo poblacional es rechazado de presentar una entrevista en primer lugar. Por su parte, cuando logran entrar al mercado laboral, sus ingresos son 4 % menos que los no LGTBIQ+ y tienen 11% menos de obtener un cargo directivo (OECD, 2019).

De igual manera, la hostilidad y el no acceso de las personas LGTBIQ+ a la maquinaria productiva tiene un impacto negativo en la cohesión social y un respaldo a los tradicionales roles de género, donde los hombres son físicamente más fuertes y manejan la esfera pública, mientras que las mujeres mantienen el hogar y crían a los niños (Weinberger & Millham, 1979; Herek, 1988). Diversos estudios confirman la correlación positiva entre la aceptación de la homosexualidad y el apoyo a la igualdad de género (OECD, 2019).

En los países de la OCDE, para 2019, el nivel de aceptación de personas LGTBIQ+ es de alrededor del 50 %, pero en donde en países no OCDE es del 20 %. En el



caso de Colombia, en la encuesta de cultura política 2019, 11,7 % de la población no quiere como vecinos a personas LGTBIQ+. En las zonas rurales, este porcentaje de rechazo fue de 15,6 %. Es importante resaltar que este porcentaje de rechazo es significativamente menor que a personas consumidoras de sustancias psicoactivas (64 % en ruralidad), excombatientes (49,1 %) o personas en situación de prostitución (30 %).

f. Mujeres cabeza de familia o cuidadoras de menores de edad, adultos mayores de 60 años o personas con discapacidad:

La Corte Constitucional en la Sentencia T-207 de 1999¹, ha reconocido que la población con discapacidad se encuentra en condiciones de marginación, haciendo necesario su atención prioritaria para garantizar otros derechos.

Por su parte, es importante señalar que las mujeres cabeza de familia, en los términos de la Ley 1232 de 2008², se caracterizan por vivir en condiciones de pobreza y experimentar varios obstáculos para la generación de ingresos a los que no tienden a ser sujetos los hogares encabezados por hombres bajo esta condición. Así mismo, las mujeres cabeza de familia se caracterizan por tener bajos niveles de formación por sus responsabilidades familiares (ECV, 2018). También, debido a la flexibilidad horaria que requieren para el cuidado y atención de las personas que dependen de ellas, están expuestas a oportunidades laborales que son inequitativas, pues reciben una menor remuneración o les es más difícil ingresar al mercado laboral. En consecuencia, los hogares encabezados por mujeres, y especialmente aquellos ubicados en el área rural, enfrentan altos índices de pobreza y desigualdad social y marginación. (Sentencia T-207 de 1999).

g. Mujeres rurales víctimas del conflicto armado, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011³, que se encuentren en el Registro Único de víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

Las mujeres rurales enfrentan condiciones de exclusión que les impiden insertarse en el sistema económico para acceder a oportunidades adecuadas para la generación de ingresos, colocándolas en escenarios de riesgo y vulnerabilidad. De acuerdo con la definición de marginalidad, las mujeres víctimas del conflicto armado afrontan una situación de desfragmentación de sus relaciones socioeconómicas, especialmente aquellas que tuvieron que enfrentar una condición de desplazamiento forzado, viéndose obligadas a reubicarse, en muchos casos en condiciones habitacionales muy precarias, con pérdidas de sus lazos sociales e

¹ Corte Constitucional, Sentencia T 207/99, M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

² Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.

³ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.



identidad cultural, exponiéndolas a círculos de exclusión y pobreza, lo cual las pone en una situación de vulnerabilidad que hace prioritario su acceso al Fondo.

Así mismo, la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, en particular lo correspondiente a los riesgos que enfrentan las mujeres en el marco del conflicto armado estableció: *“Las mujeres colombianas están expuestas a riesgos y vulnerabilidades específicos en el marco del conflicto armado interno, que no son compartidos por los hombres –o que lo son a un nivel o en un grado distinto-, y que son a su turno causa directa e inmediata del desplazamiento forzado que las afecta desproporcionadamente. Diversas instancias han probado en forma fehaciente ante la Corte Constitucional que las mujeres del país -en particular aquellas ubicadas en zonas rurales o marginadas y en las áreas especialmente afectadas por el conflicto armado o por la presencia de grupos armados ilegales- deben afrontar, además de los peligros generales que representa la violencia armada para toda la población, los diez riesgos y vulnerabilidades de género en el contexto del conflicto interno antes mencionados y que ahora pasa la Corte a analizar”*.

Adicionalmente, el artículo 117 de la Ley 1448 de 2011, establece que *“Las mujeres a quienes se les restituya o formalice predios en los términos de la presente ley tendrán prioridad en la aplicación de los beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002, en materia de crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, y jornadas de cedulaación”*, razón por la cual, se incorpora esta priorización en el FOMMUR.

De igual forma, la norma en mención en el artículo 114 establece **“ATENCIÓN PREFERENCIAL PARA LAS MUJERES EN LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN**. Las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado, gozarán de especial protección del Estado en los trámites administrativos y judiciales relacionados en esta ley. Para ello la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas dispondrá de un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución, mediante ventanillas de atención preferencial, personal capacitado en temas de género, medidas para favorecer el acceso de las organizaciones o redes de mujeres a procesos de reparación, así como de áreas de atención a los niños, niñas y adolescentes y discapacitados que conformen su grupo familiar, entre otras medidas que se consideren pertinentes.

La tramitación de las solicitudes de mujeres despojadas cabezas de familia ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas se atenderá con prelación sobre las demás solicitudes.”

- h. Mujeres rurales que hacen parte del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, de acuerdo con la información que proporcione el Ministerio del Interior:



En el marco de aplicación de la anterior categoría relacionada con mujeres rurales víctimas, se encuentran las lideresas y defensoras de derechos humanos quienes han sido reconocidas por el ordenamiento colombiano como unas agentes que requieren de una atención y protección particular (Auto 098 de 2013 de la Corte Constitucional, "*Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008*").

De esta forma y en aras de garantizar la protección de las mujeres rurales lideresas y defensoras de derechos humanos se ha considerado incluirlas dentro de la población de mujer rural que puede ser priorizada, siempre y cuando, la mujer rural a beneficiar pertenezca al Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos que se encuentra, en la actualidad, a cargo del Ministerio del Interior, ente a quien deberá solicitarse la debida acreditación de la mujer rural lideresa o defensora.

Justificación relacionada con la participación de las mujeres rurales en el proceso de construcción del proyecto de Decreto y su incorporación en el Comité Directivo:

Los artículos 5 y 20 de la Ley 731 de 2002 definieron la participación de las mujeres rurales en la toma de decisiones del sector agropecuario y de desarrollo rural, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 5o. ELIMINACIÓN DE OBSTÁCULOS. Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural, deberán ajustar sus procedimientos y requisitos en aras de eliminar cualquier obstáculo que impida el acceso de las mujeres rurales a ellos.”

“ARTÍCULO 20. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES RURALES EN LAS ENTIDADES Y ÓRGANOS DE DECISIÓN QUE FAVORECEN EL SECTOR RURAL. En todas las entidades y órganos de decisión del orden nacional, departamental y municipal, que realicen políticas, planes, programas o proyectos o creen medidas encaminadas a favorecer el sector rural, deberán estar representadas de manera equitativa las mujeres rurales, las cuales serán escogidas en forma democrática por sus propias organizaciones en las condiciones que señale la respectiva ley.”

De acuerdo con lo anterior, el MADR convocó a las organizaciones de mujeres rurales a participar en la construcción del presente proyecto de Decreto. De esta forma, el MADR, a través de su Dirección de la Mujer Rural, se reunió con las representantes de las organizaciones, plataformas y redes de mujeres rurales de ANUC Nacional, ANMUCIC, Trenzadas somos más y la Plataforma de Incidencia



Política de Mujeres Rurales Colombianas, los días 27 de abril y 15 de mayo de 2020, reuniones en las que además participaron delegados de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de revisar y consolidar una propuesta normativa para el funcionamiento del FOMMUR.

Los participantes de esas mesas de trabajo presentaron sus propuestas a la Dirección de la Mujer Rural acerca del contenido, alcance y funcionamiento del FOMMUR, así: las organizaciones, plataformas y redes de mujeres rurales y la Procuraduría General de la Nación presentaron sus propuestas el 26 de mayo de 2020, la Contraloría General de la República el 3 de junio de 2020 y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer el 3 de julio de 2020.

Una vez recibidas las propuestas y llevadas a cabo las mesas de trabajo y discusión mencionadas anteriormente, se realizó una reunión el 29 de septiembre de 2020 en la que se abordaron algunos elementos del contenido, alcance y funcionamiento del FOMMUR, lo cual se refleja en el presente proyecto de Decreto.

Uno de los elementos discutidos e incorporados en el proyecto de Decreto, tiene relación con el cumplimiento del artículo 20 de la Ley 731 de 2002, es decir, la participación de las mujeres rurales en la toma de decisiones del FOMMUR. De esta forma, considerando la existencia de un conjunto diverso de representantes de las organizaciones de mujeres rurales a nivel nacional y con el fin de que las mismas puedan participar en la toma de decisiones en relación con la operación del FOMMUR, es procedente facilitar la participación de sus representantes en el Comité Directivo del FOMMUR.

Considerando entonces la participación de las organizaciones de mujeres en las mesas de trabajo, se acordó con estas incorporar al FOMMUR diferentes enfoques que guíen su operación, como por ejemplo el “*enfoque como sujeto de Derecho*”, que reconoce a la mujer rural como un sujeto político de derechos, generando que el Estado ejecute acciones para garantizarlos en el Estado Social de Derecho y el “*enfoque territorial*”, que permite la selección bajo criterios objetivos, de los lugares en que debe ser priorizada la atención a cargo del FOMMUR, según lo indique el Comité Directivo.

Justificación relacionada con las organizaciones mixtas:

Es altamente conocido en la literatura que ciertas poblaciones experimentan brechas en el acceso y tratamiento en servicios públicos por su condición de clase, género, grupo étnico, edad, salud física o mental y orientación sexual. El objetivo del enfoque diferencial en la política pública es aplicar medidas afirmativas que permita generar igualdad social y la no discriminación de tales poblaciones.

Por lo anterior, para que la igualdad sea efectiva, el reconocimiento, el respeto, la protección, la garantía de derechos y el trato deben estar acordes con las



particularidades propias de cada individuo. Las acciones adelantadas por el Estado para este fin deben atender la diferencia. Para ello, la literatura reconoce las siguientes dimensiones dentro del enfoque diferencial:



Es así como la asociatividad rural, identificada como un factor fundamental para la generación de condiciones de mejoría económica y de bienestar social, al ser un esquema organizacional de comunidad que permite el aumento de la productividad, la disminución de costos y el desarrollo de economías a escalas, es de interés del MADR reconocer y promover formas de asociación que conlleven a aumentar la productividad y desarrollar proyectos en donde todos tengan igualdad en su participación y aprovechen sus ventajas. Esto es aun más relevante para las mujeres, frente a quienes sus asociaciones juegan un papel fundamental, no solo a efectos de permitir el igualitario acceso a los beneficios de la formalización y la productividad organizacional, sino también para generar espacios de confianza como producto del empoderamiento.

Considerando lo anterior, podemos considerar que una organización de mujeres es aquella en la cual la mitad o más de la mitad de los beneficiarios son mujeres. Ahora, las organizaciones de mujeres mixtas son aquellas que tienen mujeres y, además, personas con condiciones diferenciales que permitan la igualdad entre ellos. Dando puntajes igualitarios a cada dimensión, se obtiene lo siguiente:

Dimensión diferencial	%
Género	16,7
Pertenencia étnica	16,7
Discapacidad	16,7
Edad	16,7
Ubicación geográfica	16,7
Vulnerabilidad	16,7

Teniendo en cuenta que las organizaciones de mujeres rurales tienen como fin el aumento en la participación de personas beneficiarias que viven en zona rural y que tienen género femenino, los conceptos diferenciales que se exaltan en tales estructuras organizativas son el género y la ubicación geográfica.



En ese sentido, las dos dimensiones referidas tienen una puntuación de 33,4% en la constitución diferencial e interseccional para organizaciones de productores agropecuarios. Es común y preciso en ese sentido en la estructura gerencial, considerar el 30% de mujeres en organizaciones, como una organización de mujer mixta.

Es importante resaltar, en cualquier caso, que de presentarse organizaciones mixtas a las convocatorias, solo serán beneficiarias las mujeres rurales que pertenezcan a ellas.

Reglamentación

Se estima que, en 2019, alrededor de 5.760.524 mujeres habitan en el área rural, representando el 48,1% de los habitantes rurales, según el último Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE. Así mismo, con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), se estima que, en 2019, alrededor de 1.599.398 mujeres y 3.487.392 hombres que habitaban en la ruralidad se encontraban participando del mercado laboral remunerado; de estos, 1.414.967 mujeres y 3.342.795 de hombres se encontraban laborando a cambio de una remuneración. Así, y considerando el total de personas en edad de trabajar (mayores a 10 años), la tasa de ocupación para las mujeres rurales en 2019 fue de 34,6% y la de los hombres rurales fue de 71,9%.

Las mujeres que se encontraban laborando de forma remunerada en el área rural, devengaron un salario promedio de \$460.812, frente al salario promedio de los hombres rurales de \$709.962 (GEIH, 2019), lo anterior, incluyendo el salario en especie que es más frecuente en las zonas rurales. Esto quiere decir que el ingreso promedio de los habitantes rurales es mucho menor al del Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV) que para 2019 fue de \$828,116. Es así como se encuentra que para este año, 959.000 mujeres rurales (el 67,8% del total de ocupadas remuneradas) devengaban menos de un SMLV al igual que 2.240.037 de hombres que se encontraban bajo la misma situación (el 67,0% del total de ocupados). La mayoría de las mujeres que devengaron menos de un SMLV se desempeñaban en primer lugar, en el sector de servicios financieros y de comercio (34,2%), seguidas de las mujeres que se desempeñaban en el sector agropecuario (33,0%).

Es importante anotar que el sector agropecuario empleó alrededor de 2.884.385 personas en el área rural en 2019, de los cuales sólo el 17,8% eran mujeres y además de ello, el ingreso laboral promedio de las mujeres rurales que se desempeñan en estas actividades de forma remunerada es mucho más bajo que aquellas que laboran en otros sectores: en 2019 este ingreso fue de \$333.770 frente a \$515.051 de las mujeres rurales que se desempeñan en otro tipo de actividades diferentes a las del sector agropecuario.

Esta situación obedece en parte, a la alta informalidad del mercado laboral en el área rural y a la estacionalidad de ingresos del sector agropecuario, que se ve influenciado



por la estacionalidad de las cosechas en los cultivos. Para 2019 la informalidad en el área rural, bajo el criterio DANE- PREALC⁴, fue del 81,2%, encontrándose una leve mayor incidencia de este fenómeno en las mujeres rurales que presentaron una tasa de informalidad de 82,2% frente al 81,0% en los hombres rurales; en cambio, en la informalidad por el criterio de seguridad social⁵ la informalidad de las mujeres rurales fue 3,3 puntos porcentuales mayor a la de los hombres. A saber, las mujeres rurales presentaron una tasa de informalidad por seguridad social del 87,8% frente al 84,4% de los hombres rurales.

Así mismo, es importante considerar que, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) de 2017, alrededor de 3.710.995 mujeres rurales (el 72,5% de la muestra) realizaban labores de cuidado y servicio doméstico sin remuneración por un tiempo diario promedio de 7h:52 minutos, frente a 2.761.075 hombres que participaron de estas mismas actividades por un tiempo promedio de 3h:06 minutos. Con lo anterior, se evidencia que las mujeres rurales trabajan de forma no remunerada, alrededor de 2,6 veces más que los hombres rurales. Bajo esta mirada, en una semana laboral, acotada de lunes a viernes, una mujer rural trabaja en promedio alrededor de 13 horas diarias, de las cuales el 60,8% son trabajadas sin remuneración alguna; en cambio, los hombres rurales trabajan alrededor de 11,6 horas diarias, de las cuales el 25,0% son no remuneradas (DANE-ENUT, 2017).

Ahora bien, de acuerdo con la información contenida en las Bases de Plan Nacional de Desarrollo, “se estima que, de los 3.070.586 hogares rurales, un 23% (707.056) tienen jefatura femenina (DANE, 2017a). Estos hogares se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad. Por un lado, (...) más del 40 % de los hogares rurales y rurales dispersos con jefatura femenina se encuentran en condición de pobreza, en comparación con el 35,5 % y el 37,7 % de los hogares rurales y rurales dispersos con jefatura masculina. Por otro lado, las mujeres cabeza de hogar asumen muchas veces triples jornadas de trabajo al dedicarse tanto a actividades productivas como a actividades asociadas al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.”

Como resultado de lo anterior, y de otros muchos factores que confluyen en la ruralidad, se evidencia que las mujeres rurales tienen una baja capacidad de generación de ingresos. Es por ello, que se observa una mayor cantidad de hogares rurales con jefatura femenina enfrentando condiciones de pobreza tanto monetaria como multidimensional. Bajo la última línea de pobreza disponible (2018), el 40,5% de las personas en hogares rurales con jefatura femenina se encontraban en condición de pobreza monetaria, frente al 34,7% de las personas en hogares rurales con jefatura masculina (GEIH, 2018). En cuanto a la pobreza multidimensional, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) de 2018, el 40,4% de los

⁴ Bajo el criterio Dane- PREALC los informales son: i) los patrones y asalariados que laboran en empresas de hasta 5 trabajadores; ii) los trabajadores por cuenta propia que no cuentan con educación superior; iii) los ayudantes familiares; iv) los trabajadores del servicio doméstico.

⁵ Bajo el criterio de seguridad social, los informales son los trabajadores remunerados que no cotizan a un fondo de pensiones y no se encuentran afiliados bajo alguno de los regímenes de seguridad social en salud.



hogares rurales con jefatura femenina en 2018 eran pobres por privaciones en sus condiciones de vida, frente al 33,6% de los hogares rurales con jefatura masculina.

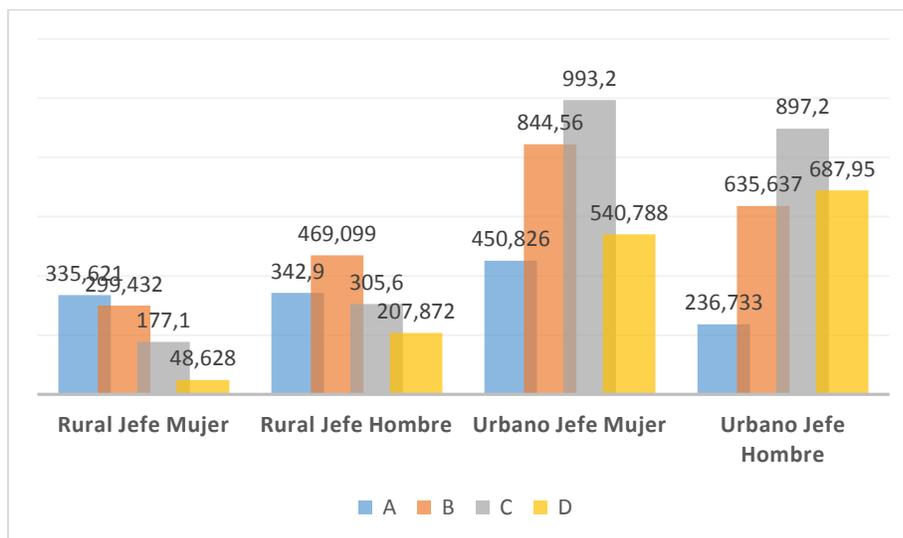
Todo esto, es evidencia de un panorama complejo que enfrentan las mujeres rurales y que debe ser tenido en cuenta desde la política pública, puesto que ellas destinan una gran parte de su tiempo a asumir las demandas de cuidado y de trabajo doméstico de su propio hogar y no reciben ingresos por este tipo de labores; lo cual limita además su tiempo disponible para trabajar de forma remunerada. Adicional a la baja ocupación femenina de forma remunerada, los bajos ingresos de las mujeres rurales y la alta informalidad y estacionalidad de los ingresos propios del mercado laboral rural, dificultan la identificación y la medición de los ingresos de las mujeres rurales.

En este contexto, focalizar las políticas públicas en indicadores relacionados únicamente con el nivel de ingresos no es pertinente, pues no refleja de manera integral las condiciones socioeconómicas de los hogares rurales, y así mismo, presenta dificultades para su medición y comprobación. Teniendo en cuenta la importancia de la medición de la multidimensionalidad de la pobreza, así como criterios de eficiencia para la recolección de información, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establece que para identificar a las mujeres rurales de bajos recursos se utilizará la IV versión del Sisbén como mecanismo de focalización del FOMMUR.

En la información recolectada por el Sisbén, hasta marzo de 2020, y aun faltando 39 pequeños municipios para terminar el primer barrido del Sisbén IV, se tiene que el 37,6% de las personas encuestadas en los centros poblados y el área rural dispersa se encontraban dentro del grupo A de pobreza Extrema y otro 38,6% de ellos se encontraban en el grupo B de pobreza moderada; lo cual quiere decir, que a través de este mecanismo de focalización el 76,2% de los habitantes rurales entrarían bajo la categoría de pobres.

Al desagregar los resultados del Sisbén IV por hogares se encuentra que, bajo esta metodología de focalización, de los 2.186.216 de hogares encuestados en el área rural, el 88,3% de ellos (1.929.716 hogares) se encuentran dentro de las categorías A, B y C, es decir que son hogares pobres o vulnerables. Del mismo modo, al desagregar por el sexo del jefe del hogar, se encuentra que, de los 860.743 hogares rurales con jefatura femenina, el 73,8% están dentro de la categoría A y B, y un 20,6% más en la categoría C (vulnerables); mientras que el 61,3% de los hogares rurales con jefatura masculina se encuentran en los grupos A y B y otro 23,1% en el grupo C. Con ello, al focalizar la política entre los grupos A, B y C, el 94,4% de los hogares rurales con jefatura femenina cumplirían con esta condición al encontrarse en condiciones de pobreza extrema, moderada o ser vulnerables (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución de los hogares rurales en el Sisbén IV, según sexo del jefe del hogar (en miles de personas)



Nota: información a marzo de 2020. Población en miles.
Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Social, cálculos MADR-DMR

Considerando lo anterior, y para efectos de este Decreto, se entenderá como mujer rural de bajos recursos aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada, incluyendo las actividades descritas en la Ley 1413 de 2010 o la ley que la modifique o sustituya; y, que se encuentre su registro actualizado dentro de los últimos 6 meses, antes de la apertura de la convocatoria en la base de datos del Sisbén, y que sea caracterizada por esta como persona vulnerable o pobre (Sisbén IV en cualquiera de las categorías A, B o C).

En caso de que la solicitante no cuente con la versión IV del Sisbén ella deberá solicitar la realización de la encuesta en la oficina del Sisbén o la alcaldía del municipio antes de cada convocatoria. La actualización del Sisbén debe haberse realizado dentro de los 6 meses anteriores a la postulación.

Justificación económica y viabilidad o disponibilidad presupuestal:

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley 731 de 2002, las fuentes de financiación del FOMMUR son:

Artículo 12. De los recursos del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, Fommur. Los recursos del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, Fommur, estarán constituidos por:

1. Recursos del Presupuesto Nacional.
2. Empréstitos externos que, con el aval de la Nación, gestione el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. Aportes que realicen las entidades nacionales o internacionales.



4. Donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.
5. Bienes muebles e inmuebles y recursos sobre los cuales se declare la extinción de dominio que hayan ingresado al fondo para la rehabilitación, inversión social y la lucha contra el crimen organizado, que sean asignados por el Consejo Nacional de Estupeficientes, de conformidad con los reglamentos, para financiar programas y proyectos de esta ley afines a los contemplados en el artículo 26 de la Ley 333 de 1996.

Parágrafo. De los bienes muebles e inmuebles y recursos que se hayan incautado o que tengan vigente una medida cautelar, sobre los cuales se pretenda decretar la extinción de dominio, la Dirección Nacional de Estupeficientes podrá asignar provisionalmente parte de ellos a este fondo.

Para el caso particular, referente a los recursos del numeral 5 del artículo 12 de la Ley 731 de 2002, el MADR solicitó formalmente al Consejo Nacional de Estupeficientes, mediante oficio 20214800043911, la asignación de TRES MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES DE PESOS (\$3.552.743.233) del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) para el 2022.

A la fecha estos recursos fueron incorporados en el presupuesto del FRISCO para la vigencia 2022 por el Consejo Nacional de Estupeficientes (CNE), mediante la resolución 0001 de 29 de abril 2021, bajo la recomendación de reglamentar normativamente los recursos del FRISCO que deberán ser asignados al FOMMUR por parte del CNE, trabajo que debe adelantarse en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Norma vigente:

Resolución No. 000030 de 28 de enero de 2008, que se aporta como anexo 1.

Ámbito de aplicación:

El presente instrumento normativo está dirigido principalmente a mujeres rurales, priorizando a aquellas de bajos recursos, de acuerdo con la definición de la Ley 731 de 2002.

Consulta previa:

El presente instrumento no requiere consulta previa.

Texto propuesto:

Proyecto de Decreto por medio del cual se modifica y adiciona al Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de



Desarrollo Rural, lo relacionado con el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR), documento que se anexa al presente memorando como Anexo 2 y el formato de memoria justificativa como Anexo 3.

Publicación:

Teniendo en cuenta el objeto de la norma, se solicita que se publique por el término de quince (15) días calendario, con el propósito que los ciudadanos y grupos de interés puedan presentar comentarios y observaciones de conformidad con el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.1.2.1.14 del decreto 1081 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 270 de 2017 y la Resolución 410 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Conclusión

Bajo el contexto que precede, se requiere, con el fin de asegurar el adecuado funcionamiento del FOMMUR, expedir el decreto propuesto en beneficio de las mujeres rurales.

Cordialmente,

Proyectó: Karen Pinilla-Contratista DME
Revisó: Karen Pinilla-Contratista DME
Aprobó: Omar Franco Torres-Viceministro de Desarrollo Rural