

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY DEL ARTESANO Y DEL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD ARTESANAL – LEY N° 29073

El 25.JUL.2007, se publicó la Ley N° 29073 - Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal, en adelante la Ley; la citada norma establece el marco normativo que regula el desarrollo sostenible, la protección y la promoción de la actividad artesanal, así como el reconocimiento al artesano como constructor de la identidad y tradiciones culturales del país. El dispositivo en mención señala que es obligación del Estado, promover el desarrollo del artesano, integrarlo al desarrollo económico y social, preservando la identidad cultural y el folklore popular, en armonía con el desarrollo tecnológico y la capacitación del recurso humano. Asimismo, precisa en su Segunda Disposición Final que la reglamentación de la Ley le corresponde al Poder Ejecutivo.

El 08.FEB.2008, se publicó el “Reglamento del Registro Nacional del Artesano y del Consejo Nacional de Fomento Artesanal”, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 001-2008-MINCETUR, el cual regula la implementación de los artículos 12° y 30° de la Ley, referentes al Consejo Nacional de Fomento Artesanal- CONAFAR y al Registro Nacional del Artesano, respectivamente.

Al respecto, es importante resaltar que se ha realizado una reglamentación parcial de la Ley, razón por la cual a la fecha no es posible la aplicación de la totalidad del articulado que la integra.

La actividad artesanal en nuestro país, constituye una de las principales actividades económicas, generadora de una importante cantidad de puestos de trabajo, superior en algunas regiones, a los puestos generados por actividades tales como la industria, el comercio y la construcción. Realizada de manera sostenible y rentable, representa un enorme potencial en nuestro país para la mejora de la calidad de vida de los pobladores que la realizan, particularmente de las zonas rurales o marginales de poco desarrollo económico y escasos recursos, que poseen una natural destreza y habilidad artística creativa, pero que normalmente carecen de los conocimientos adecuados en nuevas y mejores técnicas de producción, de calidad y de comercialización.

El desarrollo sostenible de esas actividades puede contribuir a dos objetivos fundamentales: la inclusión social y el bienestar económico y social de los pobladores de esas zonas: generalmente campesinos o trabajadores de oficios realizados sobre la base de conocimientos empíricos y/o ancestrales, con un importante componente creativo y de identidad cultural.

No obstante, para que esa habilidad y potencialidad se traduzca en el ejercicio de una actividad que sea económicamente rentable y sostenible, se requiere de conocimientos sobre los mercados a los que pueden ser dirigidos los productos o servicios, y de conocimientos técnicos que permitan ofrecerlos en condiciones de calidad, productividad y competitividad. Asimismo, se requiere de normas claras y precisas, que regulen por un lado, la función que debe cumplir el Estado, en su rol promotor de esta actividad, y por otro, las obligaciones y derechos a cargo de los artesanos.

Resulta por tanto necesario, reglamentar la Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal – Ley N° 29073, con la finalidad de combatir la informalidad en que se desarrolla esta actividad, y generar recursos económicos suficientes para salir de la pobreza. Una de las principales deficiencias que tiene que afrontar el artesano, radica en los limitados o inexistentes conocimientos que puede tener, sobre técnicas de calidad, promoción e inserción al mercado comercial, motivo por el cual, en la mayoría de casos, los productos que elabora son vendidos al consumidor final, a través de intermediarios. Dicha situación genera distorsiones tanto en la distribución, circulación y consumo final del producto, como en la distribución de riqueza, toda vez que es dicho intermediario quien se queda con la ganancia producto de la venta, recibiendo el artesano un pago que escasamente cubre sus gastos. En otras palabras, los márgenes de ganancia por la comercialización de los productos artesanales, no benefician directamente al artesano.

El proyecto de Reglamento que ha continuación se presenta, es el resultado del diálogo sostenido con diversos artesanos, Directores Regionales de Comercio Exterior y Turismo, e instituciones públicas vinculadas a la actividad artesana, cuyos comentarios y sugerencias fueron analizados para evaluar la pertinencia de su incorporación en el presente proyecto. Asimismo, se sostuvieron reuniones de coordinación con representantes del Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica – IPEBA y de la Oficina de Derechos de Autor del INDECOPI, con la finalidad de tratar los temas vinculados a la Certificación de Competencias Laborales y la expedición de las Constancias de Autoría Artesanal así como Certificaciones de Calidad, concluyéndose en la necesidad que estos temas así como otros referidos a materias ambientales, requieren la elaboración de Reglamentos especiales, por ser su contenido netamente técnico y a fin de facilitar su manejo y aplicación.

El proyecto contempla los siguientes aspectos:

CAPÍTULO I, Disposiciones Generales

En este Capítulo se desarrolla el objeto del Reglamento, las definiciones, el ámbito de aplicación, las referencias y la aplicación supletoria de la Ley del Procedimiento Administrativo General; la ubicación y el contenido de cada artículo en el presente capítulo se determinó en observancia de las disposiciones contenidas en la Ley N° 26889 - Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y de su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

CAPÍTULO II, Del Artesano

Se precisa que la condición de artesano se adquiere por el sólo ejercicio de la actividad artesanal, siempre y cuando ésta sea la principal actividad económica que realiza el sujeto que pretende ser considerado como artesano. En tal sentido, si la actividad artesanal es una actividad económica secundaria, es decir, no constituye su principal fuente de ingresos y/o no le demanda la mayor parte de su tiempo laboral, no podrá ser considerado "artesano".

Igualmente, se establecen los derechos y obligaciones que le son inherentes, los mismos que son aplicables a las empresas de la actividad artesanal y a las asociaciones de artesanos, en lo que corresponda.

CAPÍTULO III, Del Clasificador Nacional de Líneas Artesanales - CLANAR

En este Capítulo se establece la finalidad del Clasificador Nacional de Líneas Artesanales- CLANAR, el órgano encargado de su formulación y actualización y la incorporación de nuevas líneas artesanales. Considerando que se trata de un documento estrictamente técnico, se ha previsto que su aprobación y modificación, sea efectuada vía Resolución Ministerial.

CAPÍTULO IV, Del Consejo Nacional de Fomento Artesanal

El Consejo Nacional de Fomento Artesanal - CONAFAR, creado por el artículo 12° de la Ley, actualmente se encuentra regulado por el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2008-MINCETUR; en tal sentido, es importante mencionar que en presente proyecto de Reglamento se está proponiendo su derogación.

En este Capítulo se han incluido algunas modificaciones, en relación con las disposiciones contenidas en el Reglamento vigente:

- a) Se ha enriquecido el artículo que regula lo referente a la designación de los representantes ante el CONAFAR, estableciendo las características que implica la representación en el CONAFAR, como por ejemplo que la representación tanto de las entidades públicas como privadas es Ad honores.
- b) Se establece que la designación de todos los representantes del sector público y privado que integrarán el CONAFAR será formalizada vía Resolución Ministerial emitida por el titular del MINCETUR.

- c) Se ha variado el requerimiento de la presencia de las instituciones privadas de desarrollo vinculadas con el sector artesanal y de las asociaciones de artesanos, en una determinada cantidad de departamentos del país, a fin de facilitar la designación de sus representantes y promover la constitución del CONAFAR. En este sentido, se considera que deben tener una presencia en por lo menos 6 departamentos (antes era un tercio de departamentos, para el caso de las instituciones privadas, y la mitad más uno para el caso de asociaciones), toda vez que las principales líneas artesanales (joyería, textiles, cestería, cerámica, imaginería, carpintería) son trabajadas en un promedio de 6 departamentos como mínimo, a nivel nacional.
- d) Se ha previsto que el MINCETUR emita los lineamientos que deberán seguir las instituciones privadas de desarrollo vinculadas con el sector artesanal y las asociaciones de artesanos, para designar a sus representantes, única y exclusivamente para poder concretar la instalación del CONAFAR.
- e) Se han establecido obligaciones mínimas para los integrantes del CONAFAR.

Respecto a la regulación de la Secretaría Técnica del CONAFAR, la vigencia de la representación, la renovación de la representación y los criterios para la designación de los representantes ante el CONAFAR, esencialmente se ha mantenido lo dispuesto en el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2008.

CAPÍTULO V, De las ferias y Exposiciones Artesanales

La reglamentación del artículo 18° de la Ley, sobre las ferias artesanales, presentó como principal problema el hecho que actualmente hay diversas entidades que regulan las ferias: el Ministerio de la Producción -PRODUCE, competente para promocionar, promover, regular y autorizar la organización de ferias a nivel nacional (Art. 1° del Decreto Legislativo N° 715) y el MINCETUR, para el caso de ferias y exposiciones internacionales (entendidas como aquellas que vienen del extranjero para desarrollarse en el país, según el Decreto Ley N° 21700). Adicionalmente, según el Decreto Supremo N° 001-2001-RE, el Ministerio de Relaciones Exteriores es competente para oficializar eventos internacionales a realizarse en el país. Ello significa que en la actualidad, para la organización de una feria de cualquier naturaleza (artesanal, de artefactos eléctricos, de productos médicos, etc.), el organizador debe acercarse a PRODUCE para obtener la autorización de la misma. Si se trata de un evento internacional que se va a ejecutar en territorio peruano, entonces deberá acercarse al MINCETUR y, de estimarlo conveniente, a Relaciones Exteriores.

De acuerdo con el artículo 18° antes citado, el MINCETUR es la entidad encargada de proponer, coordinar, supervisar y evaluar las políticas y normas orientadas a promover la organización de las ferias de artesanía, emitiendo la normatividad de alcance nacional; en ese sentido se advierte que la norma establece una tratativa diferente para el caso de la emisión de normas que regulen las ferias de artesanía; a la situación indicada se suma que conforme a la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales los gobiernos Regionales promueven y autorizan la realización de ferias regionales de artesanía¹.

Sobre este supuesto, el hecho de solicitar la autorización a PRODUCE y luego la oficialización como "Feria de artesanía" al MINCETUR, constituiría un procedimiento tedioso y costoso para el administrado, atentatorio al proceso de simplificación administrativa.

En tal sentido, y en vista que el artículo 18° le ha conferido al MINCETUR la potestad de emitir normas de alcance nacional, se considera conveniente que se regule el procedimiento que deberán de seguir los gobiernos regionales y locales, para la autorización de las ferias en su respectiva región, así como la autorización de las ferias nacionales, siempre que sean ferias de artesanía. En consecuencia, PRODUCE mantendría su competencia respecto de todas las demás ferias, y tratándose de ferias artesanales, cualquier procedimiento tendría que hacerse únicamente con el MINCETUR.

¹ La función referida se encuentra consignada en el literal f) del artículo 64° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

En el presente proyecto se ha considerado conveniente regular la autorización y promoción de las ferias artesanales y exposiciones de artesanía en un dispositivo aparte, toda vez que es necesaria una adecuación de las normas que regulan la realización de ferias al caso particular de las ferias de artesanía, precisándose que el MINCETUR autorizará únicamente las ferias de carácter nacional, mientras que los Gobiernos Regionales autorizarán las ferias regionales y los Gobiernos Locales, las ferias de carácter local.

CAPÍTULO V, Del acceso al mercado y competitividad

En este Capítulo se establecen cuales son los órganos competentes para la implementación de programas de desarrollo integral destinados a la incorporación de las empresas productoras artesanales en los mercados interno y externo, teniendo como base, la consideración de componentes que aseguren la conservación y sostenibilidad ambiental.

CAPÍTULO VI, Del Registro Nacional del Artesano

El Registro Nacional del Artesano creado por el artículo 30º de la Ley, actualmente se encuentra regulado por el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2008-MINCETUR; en tal sentido, es importante mencionar que en presente proyecto de Reglamento se esta proponiendo su derogación.

En ese sentido, en el Capítulo VI del presente proyecto se han incluido algunas modificaciones a las disposiciones establecidas sobre el temas en el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2008-MINCETUR tales como:

- a) Se ha suprimido la regulación del plazo del trámite vía silencio positivo, y se ha propuesto que se considere como un procedimiento de aprobación automática.
- b) Se ha ampliado el plazo de entrega de la Constancia de Inscripción en el RNA, a 10 días útiles más el término de la distancia.
- c) Se ha incluido dentro del artículo que regula lo referido a la inscripción de oficio, a los gobiernos regionales, toda vez que ellos van a tener la competencia sobre algunos de los procedimientos establecidos por la Ley N° 29073.
- d) Se han desarrollado las circunstancias bajo las cuales se procederá a anular o cancelar la inscripción en el RNA: si bien es cierto que la DNA carece de facultad sancionadora, se ha previsto que en la nueva Ley de Organización y Funciones del MINCETUR se establezca la facultad.

CAPÍTULO VII, Del Reconocimiento y estímulo

En este capítulo se han tratado tanto los concursos anuales a cargo del MINCETUR ("Premio Nacional de Amautas de la Artesanía Peruana" y "Premio Nacional de Diseño de la Artesanía Peruana") como los concursos de iniciativa privada. En el caso de los concursos a cargo del MINCETUR, se ha previsto que en cada oportunidad, éstos se sujetarán a los requisitos y condiciones que establezca el Comité Organizador que para tal efecto se deba designar, dependiendo de la temática, magnitud, entre otros criterios a ser aplicados.

En el caso de los concursos de iniciativa privada, se establece que el procedimiento para el reconocimiento del mismo por parte del Gobierno Regional, es estrictamente voluntario, pero en caso se obtenga éste, el organizador se encuentra obligado a presentar un Informe Final detallando su desarrollo y conclusiones, con la finalidad que la autoridad pueda ejercer una labor de seguimiento y análisis posterior.

Igualmente, se introducen algunos conceptos vinculados a la figura del Amauta Artesano, tales como sus obligaciones, la vigencia de su designación, entre otros.

CAPÍTULO VIII, De la Certificación Artesanal

Uno de los temas que generó mayor debate en su reglamentación, es el referido a la Certificación Artesanal, toda vez que ésta puede tener dos interpretaciones: a) ser considerada como el documento

que acredita la calidad de artesano, o (b) ser considerada como el documento que acredita el ejercicio de la actividad artesanal. En el caso particular de los organismos e instituciones de desarrollo y promoción artesanal, no podría acreditar ninguna de las dos situaciones, lo que dificultó la reglamentación.

Sin embargo, de acuerdo al marco lógico en que se ha estructurado el reglamento, la única interpretación coherente era considerar a la Certificación Artesanal como el documento que tiene por finalidad, acreditar públicamente el ejercicio de la actividad artesanal, habida cuenta que la calidad de artesano la otorga el simple hecho del ejercicio de la actividad artesanal como actividad económica principal.

En el caso de los organismos e instituciones de desarrollo y promoción artesanal, la Certificación acreditaría la participación de éstas y su involucramiento con el desarrollo y la promoción artesanal.

Por otro lado, se ha precisado que será el Gobierno Regional el órgano de gobierno competente para su otorgamiento, atendiendo a las disposiciones contenidas tanto en el artículo 6º de la Ley Nº 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado (que establece que las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes, por tal razón se entiende que la competencia otorgada por la Ley a los tres niveles de gobierno debe ser canalizada a uno solo de estos niveles), como en el literal a) del inciso 14.2 del artículo 14º de la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización; (aplicación del Criterio de Subsidiaridad), proponiéndose la emisión de un dispositivo específico aparte en atención a las diversas situaciones que deberán ser tomadas en cuenta para su reglamentación tales como: establecimiento de los requisitos, tiempo de vigencia, la renovación de la Certificación, etc.

CAPÍTULO IX, De la Protección de la Propiedad Intelectual del Artesano

La constancia es considerada como un medio de publicidad y prueba de anterioridad de la creación de una pieza artesanal, es decir se le otorgó un carácter referencial, definición con la que no se vulnera ningún dispositivo en materia de Derechos de Autor.

Se ha previsto igualmente, que sean los Gobiernos Regionales quienes la otorguen, en aplicación del Principio de Subsidiaridad.

En cuanto a los requisitos solicitados para la obtención de la Constancia de Autoría Artesanal, los documentos e información que se exigen han sido determinados en base a la contrastación de las propuestas del área técnica de la DNA con los dispositivos que rigen la Protección Intelectual, específicamente los Derechos de Autor, sin perjuicio de que posteriormente, se emita una regulación específica sobre este punto, considerando que requiere un tratamiento técnico específico.

CAPÍTULO X, De la capacitación, asistencia e innovación tecnológica del artesano

La Certificación de competencias para el desarrollo de oficios artesanales, se ha constituido como uno de los aspectos más difíciles de reglamentar de la Ley Nº 29073, considerando que a la fecha, no existe una regulación definida sobre la materia.

Encontrándose el oficio artesanal dentro del rubro de la Educación técnico productiva, se advirtió que el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica y Técnico Productiva- IPEBA, es el organismo competente para la aprobación de las normas que regulan la autorización y funcionamiento de las entidades certificadoras conforme al artículo 27º del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa- SINEACE, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 018-2007-ED.

De las coordinaciones realizadas, se determinó de manera consensuada que la reglamentación del artículo 35º de la Ley, demandaría una labor coordinada con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo (competente de acuerdo a las disposiciones contenidas en su Reglamento de Organización y Funciones), a fin de proponer una normativa consensuada con dichos sectores, que permita una correcta asignación de funciones.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta estas otras razones:

- A la fecha no se encuentran identificadas las competencias en oficios artesanales, debido a que requieren un trabajo sofisticado de identificación que deberá basarse en las líneas del CLANAR.
- Para proceder a una certificación de competencias en oficios artesanales es necesario realizar una evaluación basada en normas de competencias laborales, las mismas que se estructuran en base a la identificación de las competencias por oficios.
- No puede autorizarse entidades que otorguen la Certificación de competencias para el desarrollo de oficios artesanales, mientras la estructura base del procedimiento no este desarrollada.

CAPÍTULO XI, De las Certificaciones de Calidad

En este Capítulo se ha procedido a regular el objeto de las Certificaciones de Calidad, su naturaleza y finalmente se ha establecido que en un dispositivo aparte se regulará lo referente al procedimiento de obtención de las Certificaciones de Calidad.

CAPÍTULO XII, De la protección del ambiente

En este Capítulo se ha regulado lo referente a las materias primas y recursos naturales, estableciéndose que la utilización de las mismas para la elaboración de productos artesanales debe limitarse a aquellos insumos autorizados legalmente, en el marco de las disposiciones previstas por la Ley N° 27308 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre, su Reglamento y normas modificatorias. Asimismo, se ha establecido el rol del MINCETUR como promotor del uso racional y sostenible de los recursos naturales en materia artesanal, y de los Manuales de buenas práctica ambientales. Finalmente, se propone que el MINCETUR en coordinación con otros sectores elabore y apruebe la lista de los insumos, materias primas y bienes intermedios prohibidos o permitidos en materia artesanal, con lo que se viabilizaría el cumplimiento de lo establecido en el numeral 9 del artículo 23° de la Ley N° 29073.

Disposiciones Complementarias

La Parte Final del proyecto incluye disposiciones que regulan lo referente a la implementación del RNA y del CONAFAR, asimismo se propone la aprobación de un Reglamento Ambiental para la Actividad Artesanal a cargo del MINCETUR y finalmente se incluye una disposición que deroga el Reglamento del Registro Nacional del Artesano y del Consejo Nacional de Fomento Artesanal aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2008-MINCETUR.

Anexo

En el presente proyecto se ha incluido un Anexo referido al formato para el registro en el RNA.

ANALISIS COSTO – BENEFICIO

Tal como lo señala el artículo 3° del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos, los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto, posibilita apreciar analíticamente, beneficios y costos no cuantificables.

En el presente caso, no es posible desarrollar tal análisis cuantitativo, motivo por el cual corresponde sustentar sus alcances, implicancias y consecuencia, identificando a los posibles beneficiarios y afectados.

Los actores sociales son:

- El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR- y las Direcciones Regionales de Comercio Exterior y Turismo de los Gobiernos Regionales.
- Los artesanos, asociaciones de artesanos, empresas artesanales.

La implementación del presente proyecto no implicará costos para el tesoro público, por el contrario contribuirá a ordenar el ejercicio de la actividad artesanal.

INCIDENCIA EN LA LEGISLACION VIGENTE

El Proyecto propuesto generará la derogación inmediata del vigente Reglamento del Registro Nacional del Artesano y del Consejo Nacional de Fomento Artesanal, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2008-MINCETUR.

