CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00781-2026-2031-CD
RU 60480-CD
06 NOVIEMBRE 2026 11:28 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE PROMUEVE EL FORTALECIMIENTO DE EMPRENDIMIENTOS DE MADRES INTEGRANTES DE ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE

El Grupo Parlamentario Juntos Por el Perú, a iniciativa de la diputada Jaqueline Viviana Tapullima Insapillo, de conformidad con el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y los artículos 25, literal c), 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, propone el Proyecto de Ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE EL FORTALECIMIENTO DE EMPRENDIMIENTOS DE MADRES INTEGRANTES DE ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE

Artículo 1. – Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto crear el Fondo Concursable “Mujeres Emprendedoras” para fortalecer y potenciar los emprendimientos en funcionamiento liderados por madres integrantes de organizaciones sociales de base, a través de capacitación, asistencia técnica, articulación comercial, entrega de activos productivos e inclusión financiera.

Artículo 2. – Finalidad

La presente ley tiene por finalidad contribuir a la autonomía económica, la generación de oportunidades productivas y la mejora de la calidad de vida de las madres en situación de vulnerabilidad y jefas de hogar que integran organizaciones sociales de base, garantizando el ejercicio de su derecho al trabajo y al desarrollo integral a través del escalamiento de sus emprendimientos.

Artículo 3. – Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente ley son de aplicación para el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones

Vulnerables y los gobiernos locales, en beneficio de las madres integrantes de organizaciones sociales de base, como comedores populares y ollas comunes, que conducen emprendimientos en funcionamiento.

Artículo 4. – Obligaciones de las entidades competentes

4.1. El Ministerio de la Producción formula e implementa acciones de capacitación técnico-productiva, asistencia técnica en gestión empresarial y articulación comercial a favor de las beneficiarias.

4.2. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables identifican y derivan a las madres que integran organizaciones sociales de base para su priorización en las convocatorias.

4.3. El Ministerio de la Producción aprueba las bases concursales que determinan los requisitos, los criterios de evaluación, los topes de cofinanciamiento y las metas verificables para la provisión de activos productivos, herramientas e insumos a los emprendimientos seleccionados.

4.4. Los gobiernos locales brindan asistencia técnica gratuita para la postulación a las convocatorias, habilitan espacios físicos para la comercialización local y realizan el seguimiento territorial de los emprendimientos en su jurisdicción.

4.5. El Ministerio de la Producción articula con las entidades del sistema financiero la implementación de programas de educación e inclusión financiera que aseguren la sostenibilidad de las iniciativas de negocio.

Artículo 5. – Mecanismo de coordinación y seguimiento

5.1. El Ministerio de la Producción convoca y conduce una mesa técnica de articulación, integrada por representantes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para coordinar la ejecución de las acciones de fortalecimiento empresarial y evaluar sus resultados.

5.2. La mesa técnica sesiona de manera ordinaria cada seis meses. Los acuerdos, los criterios de priorización y las metas de atención conjunta se registran en actas formales que se custodian en el archivo institucional del Ministerio de la Producción.

Artículo 6. – Transparencia y reporte de información

El Ministerio de la Producción publica anualmente en su sede digital un reporte detallado que contiene la relación de las beneficiarias, los recursos asignados, los bienes entregados y los resultados de los indicadores de mejora productiva. Asimismo, remite dicho reporte a las comisiones competentes del Congreso de la República al término de cada ejercicio fiscal.

Artículo 7. – Responsabilidad administrativa

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley por parte de los funcionarios y servidores públicos genera responsabilidad administrativa disciplinaria, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que haya lugar. El uso indebido de los recursos por parte de las beneficiarias determina la pérdida del beneficio y la devolución de los bienes, conforme al procedimiento sancionador que establece la normativa vigente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Reglamentación

El Poder Ejecutivo, con el refrendo del ministro de la Producción, del ministro de Desarrollo e Inclusión Social y de la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor. El reglamento desarrolla los requisitos, los criterios de focalización y los procedimientos operativos para la entrega de los activos productivos.

SEGUNDA. – Financiamiento

La aplicación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades competentes involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

Las madres en situación de vulnerabilidad y las jefas de hogar que residen en zonas urbano-marginales desempeñan un rol fundamental en el sostenimiento económico de sus familias y de su entorno. Esta labor se articula frecuentemente a través de organizaciones sociales de base, como los comedores populares y las ollas comunes, donde las mujeres demuestran una notable capacidad de organización, coordinación y sostenimiento de redes orientadas a la supervivencia. Bendezú-Jiménez (2025) caracteriza la participación femenina en el liderazgo de estas experiencias comunales y aporta evidencia para comprender su relevancia como espacios de cohesión social[1]. A pesar de este valioso capital social, las iniciativas de negocio impulsadas por estas mujeres operan bajo condiciones de extrema precariedad.

El problema público central radica en las serias barreras técnicas y económicas que enfrentan estas emprendedoras para sostener y hacer crecer sus iniciativas de negocio. La carencia de acceso a una capacitación integral, a activos productivos adecuados y a un financiamiento formal impide que los emprendimientos vinculados a las organizaciones sociales de base logren escalabilidad y sostenibilidad en el mercado. Al respecto, Galvis (2024) analiza el ecosistema del emprendimiento femenino en el país y resalta la existencia de brechas críticas de acceso a financiamiento, así como limitaciones estructurales que condicionan severamente la consolidación de estas unidades productivas[2].

Una de las principales limitantes es el déficit en el desarrollo del capital humano y en las capacidades de gestión empresarial. Las emprendedoras requieren no solo de insumos materiales, sino de conocimientos técnicos aplicados que les permitan optimizar sus procesos de producción, establecer estructuras de costos reales y diseñar estrategias de comercialización efectivas. Manco Flores, Pacheco Torres y Quispe Cienfuegos (2024)

[1] Bendezú-Jiménez, H. J. (2025). Participación de la mujer en experiencias de apoyo mutuo: liderazgo comunal en comedores populares y ollas comunes en el Perú (2019–2023). Prisma Social. https://revistaprismasocial.es/article/view/5600
[2] Galvis, J. F. R. (2024). Emprendimiento femenino en Perú 2010–2023. [Artículo]. (Redalyc). https://www.redalyc.org/journal/5337/533782484010/html/

destacan la relevancia de las competencias de gestión y la formación en materia financiera como factores determinantes que se encuentran directamente asociados al nivel de desempeño y a la supervivencia de los emprendimientos liderados por mujeres[3].

Por otro lado, la exclusión del sistema financiero formal constituye un obstáculo persistente para la acumulación de capital y la adquisición de tecnología. Las brechas de género en el acceso al crédito se manifiestan no solo en el rechazo de las solicitudes, sino en la imposición de condiciones más onerosas que penalizan la falta de un historial crediticio o de garantías patrimoniales. Un reporte periodístico reciente evidencia que las mujeres enfrentan desigualdades en las condiciones crediticias dentro del sistema financiero, donde llegan a pagar tasas de interés más altas que los hombres a pesar de los avances generales en la inclusión financiera (Diario Gestión, 2025)[4].

Ante estas barreras, los mecanismos asociativos de microfinanzas y de ahorro comunitario surgen como respuestas orgánicas que aprovechan la confianza y las redes construidas al interior de las organizaciones sociales de base. La evidencia especializada en el país subraya que estas alternativas impulsan la inserción financiera de mujeres en contextos donde el acceso al crédito tradicional es restrictivo. Valdivia (2004) analiza de manera dinámica el funcionamiento de instrumentos de microfinanzas comunales, resaltando su lógica solidaria y su efectividad para mitigar los riesgos compartidos[5]. En la misma línea, Gonzales (2016) aporta sustento empírico sobre el impacto positivo de estos modelos

[3] Manco Flores, A. J., Pacheco Torres, J. C. y Quispe Cienfuegos, V. R. (2024). El impacto del emprendimiento femenino en la economía peruana [Artículo, PDF]. Universidad Autónoma del Perú. https://repositorio.autonoma.edu.pe/bitstream/handle/20.500.13067/3425/Manco%20Flores%2C%20A.%20J.%2C%20Pacheco%20Torres%2C%20J.%20C.%2C%20%26%20Quispe%20Cienfuegos%2C%20V.%20R.pdf?isAllowed=y&sequence=1

[4] Diario Gestión. (2025, 23 de abril). Mujeres pagan tasa de interés más alta que hombres pese a avances: ¿hay discriminación? https://gestion.pe/economia/mujeres-pagan-tasa-de-interes-mas-alta-que-hombres-hay-discriminacion-noticia/

[5] Valdivia, M. (2004). Análisis dinámico de los bancos comunales del Perú. GRADE. https://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/MV-Analisis_Dinamico_de_los_Bancos_Comunales.pdf

asociativos para facilitar el acceso a servicios microfinancieros en zonas de alta vulnerabilidad económica[6].

La persistencia de este escenario desfavorable perpetúa el ciclo de vulnerabilidad de las madres que lideran hogares e integran organizaciones comunitarias, restringiendo severamente la generación de oportunidades productivas. Sin una intervención estatal que promueva la inclusión financiera, la articulación comercial y el fortalecimiento técnico, se frena de forma sistemática la autonomía económica de estas mujeres. Esta situación exige un enfoque integral que reconozca su capacidad de agencia y brinde las herramientas necesarias para transformar las iniciativas de subsistencia en unidades de negocio sostenibles.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

La problemática que justifica la iniciativa legislativa se configura como una restricción estructural y persistente para la sostenibilidad de los emprendimientos liderados por madres integrantes de organizaciones sociales de base. En los contextos urbano-marginales, las mujeres que gestionan comedores populares y ollas comunes enfrentan un conjunto de fallas simultáneas en el acceso a activos productivos, capacidades de gestión, canales de mercado e inclusión financiera. La concurrencia de estas limitaciones reproduce ciclos de baja productividad, informalidad operativa, fragilidad de ingresos y una elevada probabilidad de estancamiento de sus iniciativas de negocio.

Las madres que sostienen estas organizaciones operan en un entorno de alta demanda de trabajo no remunerado, lo cual genera costos significativos en tiempo y disponibilidad para las actividades generadoras de ingresos. Alcázar y Fort (2022) describen la centralidad de las redes comunitarias en la subsistencia de la población vulnerable y evidencian las tensiones organizativas que recaen mayoritariamente en el trabajo femenino[7]. Esta

[6] Gonzales, M. (2016). Impacto de los bancos comunales en el acceso a los servicios microfinancieros en el Valle del Mantaro [Tesis de Maestría, Universidad Nacional del Centro del Perú]. Repositorio UNCP. https://repositorio.uncp.edu.pe/bitstreams/6d28e055-922f-4e3b-bf38-94f027526550/download

[7] Alcázar, L. y Fort, R. (2022). Resiliencia en tiempos de pandemia: el caso de las ollas comunes en Lima, Perú. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEAI41.pdf

sobrecarga introduce una limitación objetiva para sostener rutinas empresariales regulares y ejecutar procesos de aprendizaje continuo sin un acompañamiento adaptado a su realidad.

A la precariedad de tiempo se suma el déficit de capital físico en los emprendimientos que ya se encuentran en funcionamiento. La ausencia de equipamiento básico, maquinaria ligera, herramientas adecuadas e insumos suficientes genera un límite en la productividad, lo cual restringe la capacidad de producir con calidad constante y reducir costos unitarios. Chepe Ballena (2021) resalta que la expansión de los emprendimientos femeninos se vincula estrechamente a la disponibilidad de capitales y redes de apoyo, cuya ausencia confina a los negocios a circuitos informales con retornos mínimos[8].

En la operación cotidiana de estos microemprendimientos se evidencia también una profunda brecha en las capacidades de gestión administrativa y comercial. Las iniciativas operan frecuentemente sin herramientas para la fijación de precios, el control de inventarios, el cálculo de márgenes o la separación entre el dinero del negocio y el del hogar. Esta situación produce decisiones económicas deficientes que afectan la continuidad comercial y restringe la inserción en el mercado a circuitos de proximidad con baja demanda solvente. Sin asistencia técnica continua, los esfuerzos individuales rara vez logran consolidar mejoras productivas sostenibles en el tiempo.

Para sistematizar estas limitaciones, el siguiente cuadro detalla las dimensiones del problema y sus efectos directos sobre las iniciativas de negocio:

Dimensiones de capital y su impacto en el emprendimiento femenino

Tipo de capital	Condición en zonas urbano-marginales	Consecuencia en la iniciativa de negocio
Capital físico e infraestructura	Carencia de equipamiento básico y herramientas productivas	Baja competitividad y estancamiento en escala mínima

[8] Chepe Ballena, M. L. de F. (2021). Capitales y redes en los emprendimientos femeninos: Un estudio de caso del Programa 5S [Tesis de maestría, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Repositorio Académico UPC. https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/675957/Chepe_BM.pdf

Capital humano y de gestión	Limitada formación en finanzas y administración de costos	Decisiones subóptimas y mezcla de economías del hogar y del negocio
Capital social y financiero	Restricción de acceso a crédito formal y redes de comercialización	Alta vulnerabilidad ante choques económicos y permanencia en la informalidad

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la dimensión financiera, la población objetivo enfrenta barreras críticas para acceder a créditos productivos pertinentes, tales como el historial crediticio limitado, la informalidad y la falta de garantías. Silva García (2020) vincula el microcrédito comunitario con impactos económicos y sociales positivos, y proporciona evidencia sobre la eficacia de los bancos comunales como herramientas de acceso incremental y educación financiera[9]. Estos mecanismos resultan esenciales para evitar el sobreendeudamiento y garantizar que el financiamiento se adapte al ciclo real del microemprendimiento.

Si bien el mercado financiero muestra ciertos avances, el diseño de intervenciones estatales adaptadas sigue siendo una necesidad insoslayable. Un reporte reciente indica que existe un crecimiento relevante de mujeres usuarias de crédito formal (El Comercio, 2025), lo cual confirma el dinamismo de la inclusión financiera femenina (El Comercio, 2025)[10]. Sin embargo, la dispersión de los apoyos públicos diluye el impacto potencial, ya que entregar bienes sin acompañamiento técnico o facilitar créditos sin educación financiera incrementa la fragilidad de los hogares vulnerables.

Resulta imperativo implementar un instrumento integral con lógica concursable que seleccione emprendimientos con potencial de mejora y condicione los beneficios al cumplimiento de metas verificables. El Estado ya reconoce este campo de intervención, como lo demuestra la asignación de S/ 16,2 millones para emprendimientos de mujeres de

[9] Silva García, P. E. (2020). Impactos del microcrédito en la metodología de bancos comunales en las mujeres usuarias de la provincia de Quispicanchi: Caso empresa de desarrollo de la pequeña y micro empresa "Credivisión" [Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco]. Repositorio UNSAAC. https://repositorio.unsaac.edu.pe/bitstream/20.500.12918/5611/1/253T20201025_TC.pdf

[10] El Comercio. (2025, 12 de marzo). Mujeres lideran el acceso al crédito en Perú, según estudio de Experian. https://elcomercio.pe/economia/peru/mujeres-lideran-el-acceso-al-credito-en-peru-segun-estudio-de-experian-i-ultimas-noticia/

ollas comunes y comedores populares durante el año 2025 (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), 2025)[11]. No obstante, estos esfuerzos requieren de reglas legislativas sólidas que aseguren su gobernanza, la trazabilidad de los activos y la medición de los resultados a largo plazo.

La inacción legislativa frente a esta problemática perpetúa la reproducción de negocios de subsistencia, sumamente vulnerables ante choques externos como enfermedades, alzas de insumos o caídas de la demanda. La carencia de alternativas económicas duraderas mantiene las condiciones de dependencia y tensiona la continuidad del trabajo comunitario. Como advierten Alcázar y Fort (2022), las redes de apoyo son esenciales para la subsistencia urbana, por lo que resulta indispensable fortalecer las capacidades económicas de sus liderazgos para revertir la precariedad estructural que las origina[12].

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

El objetivo general de la propuesta legislativa es instituir el Fondo Concursable «Mujeres Emprendedoras» como un instrumento específico de fomento productivo, de naturaleza concursable, orientado a fortalecer y potenciar los emprendimientos en funcionamiento liderados por madres integrantes de organizaciones sociales de base, a fin de contribuir a su autonomía económica y a la generación de oportunidades productivas. Como objetivos específicos, se plantea aplicar un diseño integral de apoyo que combina la entrega de activos productivos, el desarrollo de capacidades mediante capacitación técnica, la articulación comercial y la promoción de la inclusión financiera de las beneficiarias. Asimismo, se persigue establecer reglas articuladas de gobernanza interinstitucional, control, transparencia y evaluación que aseguren la eficiencia en la asignación de los recursos y garanticen la sostenibilidad de las iniciativas seleccionadas.

[11] Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). (2025). MIDIS invierte S/ 16.2 millones en emprendimientos de mujeres de ollas comunes y comedores populares en el 2025. Plataforma del Estado Peruano (gob.pe). https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/1144611-midis-invierte-s-16-2-millones-en-emprendimientos-de-mujeres-de-ollas-comunes-y-comedores-populares-en-el-2025

[12] Alcázar y Fort (2022), óp. cit.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La proposición legislativa se erige como un vehículo institucional diseñado para canalizar recursos de manera competitiva hacia iniciativas de negocio operativas, lo que evita intervenciones de carácter puramente asistencialista. Mediante la creación del Fondo Concursable “Mujeres Emprendedoras”, el texto normativo ataca de forma directa las barreras técnicas y económicas que limitan a las madres y jefas de hogar de zonas urbano-marginales. La medida adopta un enfoque de fortalecimiento integral que combina la entrega de activos productivos con la capacitación, lo que garantiza el ejercicio del derecho al trabajo y persigue la autonomía económica de las beneficiarias a través del escalamiento sostenible de sus emprendimientos.

Para resolver la fragmentación de los esfuerzos estatales, la ley delimita un ámbito de aplicación que articula al Ministerio de la Producción, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y a los gobiernos locales. Esta arquitectura institucional asigna obligaciones precisas: el primer ministerio asume el liderazgo en la capacitación técnico-productiva y la aprobación de bases concursales, mientras que las carteras sociales identifican y derivan a la población objetivo para asegurar una focalización adecuada. De forma complementaria, los gobiernos locales otorgan un soporte territorial indispensable, ya que brindan asistencia técnica gratuita para la postulación y habilitan espacios físicos para la comercialización local.

El diseño de la intervención trasciende la simple transferencia de bienes físicos. La provisión de activos productivos, herramientas e insumos queda estrictamente sujeta a los requisitos, a los topes de cofinanciamiento y a las metas verificables que determinan las bases concursales, lo cual impone una racionalidad económica que condiciona el apoyo estatal a la mejora real del negocio. Asimismo, el mandato de articular con las entidades del sistema financiero promueve la educación y la inclusión financiera de las beneficiarias. Esta estrategia ataca la brecha de acceso al crédito productivo formal sin generar distorsiones en el sistema, pues opera como un facilitador para asegurar la sostenibilidad a largo plazo.

La gobernanza de la iniciativa se consolida a través de un mecanismo de coordinación y seguimiento interinstitucional que previene la dispersión de las políticas públicas. La conducción de una mesa técnica de articulación, a cargo del Ministerio de la Producción y con participación de los sectores sociales, asegura una evaluación continua de los resultados del fortalecimiento empresarial. Al establecer que este espacio sesione cada seis meses y que sus acuerdos se registren en actas formales, la norma institucionaliza la memoria técnica de la intervención, lo que permite ajustar los criterios de priorización y las metas de atención conjunta en función de la evidencia y el desempeño territorial.

Con el fin de salvaguardar los fondos públicos, la propuesta instaura un marco riguroso de transparencia activa y control de resultados. La publicación anual de un reporte detallado que visibiliza a las beneficiarias, los recursos asignados y los indicadores de mejora productiva neutraliza los riesgos de discrecionalidad y fomenta el escrutinio ciudadano. Este mecanismo preventivo se complementa con un régimen estricto de consecuencias ante el incumplimiento: se determina la responsabilidad administrativa para los servidores públicos involucrados y, frente al uso indebido de los recursos por parte de las receptoras, se impone la pérdida automática del beneficio y la exigencia de devolución de los bienes.

La viabilidad jurídica de la proposición guarda plena compatibilidad con la Constitución Política del Perú, dado que materializa el mandato estatal de estimular la creación de riqueza y garantizar la igualdad de oportunidades. En el ámbito operativo, la primera disposición complementaria final otorga un plazo perentorio de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo apruebe el reglamento, lo que asegura el desarrollo oportuno de los criterios de focalización. Finalmente, la regla de financiamiento certifica que la aplicación de la ley se asume con cargo al presupuesto de las entidades competentes involucradas, lo cual preserva el equilibrio fiscal al no demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

Antecedentes legislativos

En el presente periodo parlamentario 2026-2031 no se han presentado proposiciones legislativas con un objeto similar.

En el periodo parlamentario 2021-2026 tampoco se registran proyectos de ley con un objeto similar.

Marco legal

1. Constitución Política del Perú. Se consagran los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo, y se establece que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de empresa.

2. Ley 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Se establece el marco institucional que orienta las políticas del Estado para garantizar a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos, su autonomía económica y el acceso equitativo a los recursos productivos.

3. Ley 25307, Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités del Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno Infantiles y demás organizaciones sociales de base. Se reconoce jurídicamente la labor de las organizaciones sociales de base y se dispone la obligación del Estado de apoyar la promoción del desarrollo productivo de sus integrantes.

4. Ley 31458, Ley que reconoce a las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento. Se reconoce a las ollas comunes como organizaciones sociales de base y se ordena la implementación de programas de asistencia técnica para fomentar los emprendimientos empresariales de las madres que las integran.

5. Decreto Supremo 013-2013-PRODUCE, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial. Se regula el marco legal para el fomento, la formalización y el desarrollo competitivo de la micro y pequeña empresa, y se facilita el acceso a los servicios financieros y de desarrollo empresarial.

6. Decreto Legislativo 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción. Se determinan las competencias del sector producción para formular,

dirigir y ejecutar la política nacional de desarrollo productivo, de inclusión financiera y de promoción de la iniciativa empresarial.

7. Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Se establecen las funciones ministeriales orientadas a formular y conducir las políticas nacionales para superar la pobreza y promover la inclusión económica y productiva de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

8. Decreto Legislativo 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Se definen las competencias institucionales para la ejecución de políticas nacionales dirigidas a la protección de los derechos de las mujeres y a la promoción de su empoderamiento económico.

9. Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Se dispone que los gobiernos locales asumen competencias exclusivas y compartidas para promover el desarrollo económico local, el comercio y el apoyo directo a las organizaciones sociales de base dentro de su jurisdicción territorial.

Investigaciones y fuentes utilizadas

Las investigaciones y fuentes que sustentan esta iniciativa han sido debidamente citadas y referenciadas, conforme a las normas APA (7.ª edición), en las notas al pie a lo largo de la exposición de motivos; por ello no se reiteran en esta sección, a fin de evitar duplicidad.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

La propuesta normativa comprende como beneficiarias directas a las madres que integran organizaciones sociales de base, como los comedores populares y las ollas comunes, y que conducen emprendimientos en funcionamiento. Este grupo poblacional participa en las convocatorias del Fondo Concursable «Mujeres Emprendedoras» para recibir capacitación, asistencia técnica, activos productivos y acceso a canales comerciales. La intervención impacta positivamente en su autonomía económica al dotarlas de herramientas concretas para el escalamiento de sus negocios, con especial énfasis en la priorización de madres solteras y jefas de hogar que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

En el ámbito del sector público, el Poder Ejecutivo asume la potestad reglamentaria para establecer los procedimientos operativos. Por su parte, el Ministerio de la Producción ejerce el rol de entidad rectora de la intervención, aprueba las bases concursales, lidera la capacitación técnico-productiva y conduce la mesa técnica de coordinación. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables intervienen como sectores encargados de la identificación y la derivación de las mujeres que requieren atención prioritaria. A nivel territorial, los gobiernos locales facilitan la participación de las emprendedoras mediante asistencia técnica para la postulación, la provisión de espacios físicos para la venta y el seguimiento de los negocios en su jurisdicción.

Finalmente, la iniciativa involucra a las entidades del sistema financiero como actores estratégicos para asegurar la sostenibilidad de las unidades económicas. Su participación se concreta a través de la coordinación interinstitucional para desplegar programas de educación y de inclusión financiera orientados a las beneficiarias. Esta articulación permite que los negocios seleccionados mejoren su capacidad de gestión de recursos y accedan a servicios formales, sin que ello implique una vulneración a los criterios de evaluación de riesgo que rigen a dichas entidades.

Actores involucrados en la implementación

Actor	Papel en la implementación	Qué le exige la ley
MADRES INTEGRANTES DE ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE	Beneficiarias directas del proceso de fortalecimiento empresarial y perceptoras de los activos productivos	Emplear adecuadamente los recursos otorgados y devolver los bienes ante el uso indebido de los mismos
PODER EJECUTIVO	Titular de la potestad reglamentaria y responsable de la definición de los procedimientos operativos	Aprobar el reglamento de la ley en un plazo de noventa días calendario desde su entrada en vigor
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN	Entidad responsable de la capacitación, la asistencia técnica, la articulación comercial y la dirección de la mesa técnica	Aprobar las bases concursales, implementar las acciones de fortalecimiento, publicar el reporte anual de resultados y

		remitirlo al Congreso de la República
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL Y MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	Entidades encargadas de la focalización demográfica y de la priorización de la población objetivo	Identificar y derivar a las beneficiarias prioritarias para las convocatorias e integrar la mesa técnica de articulación
GOBIERNOS LOCALES	Facilitadores de la implementación territorial del fondo concursable y del acceso a mercados locales	Brindar asistencia técnica gratuita para la postulación, habilitar espacios físicos de comercialización y realizar el seguimiento territorial
ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO	Aliados estratégicos en el proceso de inclusión económica y de fortalecimiento de capacidades de gestión	Participar en la articulación de programas de educación e inclusión financiera promovidos por el sector público

Fuente: Elaboración propia.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La propuesta normativa no modifica ni deroga ninguna disposición del ordenamiento jurídico vigente. La iniciativa se integra como una norma especial que habilita la creación y el funcionamiento de un fondo concursable con objeto, población beneficiaria y componentes definidos mediante ley. Esto fija un marco legal expreso que obliga a que el reglamento y las bases de los concursos se sujeten a parámetros sustantivos, tales como el fortalecimiento de emprendimientos en funcionamiento a través de la capacitación, la asistencia técnica y la articulación comercial. En consecuencia, se reduce el margen de discrecionalidad administrativa para desnaturalizar el instrumento o reconducirlo a un esquema meramente asistencial.

Se establece un modelo de gobernanza interinstitucional para la ejecución de la política de fomento productivo, mediante la asignación de responsabilidades precisas a los sectores competentes y la instauración de una mesa técnica. El efecto es la consolidación de un estándar jurídico de implementación articulada que involucra al Ministerio de la Producción, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y a los gobiernos locales. Esta estructura se desarrolla a través del reglamento

de la ley, y queda anclada normativamente como una condición estructural para la coordinación, el seguimiento territorial y la derivación prioritaria de las madres beneficiarias.

Se eleva el estándar normativo aplicable a la entrega de bienes en las intervenciones públicas, al disponerse legalmente la condicionalidad y la trazabilidad de los activos productivos. La provisión de estas herramientas queda jurídicamente subordinada al cumplimiento de requisitos, a la evaluación técnica y a la consecución de metas verificables estipuladas en las bases concursales. Ello obliga a que la regulación de desarrollo incorpore mecanismos formales de verificación y fije consecuencias jurídicas expresas ante el uso indebido de los recursos, como la pérdida del beneficio y la devolución de los bienes, lo que fortalece la coherencia interna y el control del programa.

Se formula un bloque normativo específico orientado a la transparencia activa y a la rendición de cuentas, con obligaciones de publicidad de la información clave y la emisión de reportes de resultados. Este mandato impacta en la producción normativa secundaria y en la documentación exigible, al transparentar en la sede digital la relación de beneficiarias, los recursos asignados, las entregas efectuadas y los indicadores de mejora productiva. De este modo, se incrementa la densidad regulatoria de la fiscalización y la trazabilidad formal de la ejecución, lo que asegura un oportuno control político por parte de las comisiones competentes del Congreso de la República.

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Impacto económico

La creación de un fondo de naturaleza concursable orientado a fortalecer los emprendimientos liderados por madres integrantes de organizaciones sociales de base produce efectos económicos indirectos positivos a nivel microeconómico y territorial. La focalización del apoyo estatal en negocios que ya se encuentran en funcionamiento reduce la tasa de mortalidad de las microempresas informales y estabiliza los ingresos de los hogares vulnerables. Arango Buelvas et al. (2019) analizan el fortalecimiento organizacional de mujeres emprendedoras y evidencian que el apoyo estructurado y el desarrollo de

capacidades incrementan la resiliencia económica de los negocios en contextos adversos[13]. Esta mayor resiliencia se traduce en una capacidad sostenida para absorber la demanda local, lo que contribuye a dinamizar la economía de los sectores urbano-marginales.

El enfoque de articulación interinstitucional optimiza la asignación de los recursos del Estado al evitar la duplicidad de intervenciones dispersas o meramente asistenciales. Araya Jofré (2017) evalúa la intención emprendedora en mujeres participantes de programas de fomento y determina que la capacitación focalizada mejora significativamente la toma de decisiones económicas y el uso eficiente de los recursos productivos[14]. En consecuencia, el impacto económico general debe medirse no solo por las ventas directas de las beneficiarias, sino por el incremento del capital humano y la creación de externalidades positivas para el tejido productivo local. La magnitud exacta de este impacto requiere el establecimiento de indicadores de escalabilidad comercial una vez que se implementen las bases del fondo.

Efectos monetarios

Los beneficios monetarios potenciales de la intervención comprenden el incremento progresivo de los ingresos netos en los hogares beneficiarios y la reducción de las pérdidas de capital asociadas al fracaso de iniciativas de subsistencia. Debido a que no existe una estimación causal o una línea de base nacional unificada para este segmento poblacional específico, no resulta factible atribuir un monto de ahorro automático o una proyección de utilidades exactas derivadas de la sola vigencia de la norma. Mezquita (2016) explora los factores que condicionan el éxito monetario de las emprendedoras y subraya la necesidad de medir los retornos financieros considerando las barreras estructurales y de género que enfrentan en la economía informal[15]. La cuantificación real de estos efectos monetarios se condiciona a la ejecución técnica de los planes de negocio seleccionados.

---

[13] Arango Buelvas, L. J., Benítez González, Y. E. y Hernández Tuirán, A. A. (2019). *Fortalecimiento organizacional de mujeres emprendedoras de la ciudad de Sincelejo*. Repositorio Institucional Universidad de Sucre. https://repositorio.unisucre.edu.co/handle/001/1091

[14] Araya Jofré, M. (2017). Intención emprendedora en mujeres participantes de un programa de emprendimiento. *RAN Revistas Academia y Negocios, 3*(2), 17-32. http://ran.udec.cl/ojs/index.php/ran/article/view/52

[15] Mezquita, L. (2016). *Mujeres emprendedoras en Colombia : una cuestión de género?* [Tesis de grado]. https://hdl.handle.net/1884/41961

Los costos de aplicación consisten fundamentalmente en las horas de trabajo de los servidores públicos de los ministerios competentes y de los gobiernos locales para el diseño de las bases concursales, la derivación de usuarias y la ejecución de la asistencia técnica. Rojas Montañez et al. (2023) examinan el perfil de las mujeres emprendedoras y destacan que las inversiones iniciales en activos físicos rinden frutos económicos verificables cuando se acompañan de un seguimiento administrativo continuo[16]. Esto reafirma la importancia de la mesa técnica de coordinación para controlar los costos operativos. Cualquier reducción de sobrecostos o cálculo de retorno de inversión exige un análisis individualizado durante la implementación, por lo que se prescinde de consignar montos específicos no documentados mediante una fuente verificable.

Efectos no monetarios

Los efectos no monetarios representan el componente cualitativo principal de la iniciativa, ya que el diseño del fondo fomenta el empoderamiento, la inclusión financiera y la cohesión social de las integrantes de las organizaciones de base. Santander Astorga (2019) aborda el emprendimiento desde la teoría de la identidad performativa y demuestra que el respaldo institucional transforma la autopercepción de las mujeres, afianza su agencia social y disminuye su dependencia[17]. Este cambio cualitativo reduce las brechas históricas de género y mitiga la vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina, lo que genera un entorno de mayor estabilidad para el desarrollo integral de sus dependientes. Además, el uso de mecanismos concursables otorga transparencia y seguridad jurídica al accionar del Estado.

El proceso de fortalecimiento empresarial facilita la adopción de herramientas modernas que escapan a las dinámicas tradicionales de supervivencia. Alcántara Sánchez et al. (2025) analizan alternativas como el emprendimiento digital para amas de casa y constatan que la adquisición de competencias tecnológicas expande las redes de apoyo y facilita el

[16] Rojas Montañez, S., Yadira Márquez-Chávez, N. y Carolina Razo-Medellín, I. (2023). Análisis del perfil de las mujeres emprendedoras en Reynosa, Tamaulipas México. *Vinculatégica EFAN, 9*(5), 50-68. https://doi.org/10.29105/vtga9.5-421

[17] Santander Astorga, P. (2019). Mujeres emprendedoras: Abordaje desde la Teoría de la Identidad Performativa. *Revista Estudos Feministas, 27*(3). https://doi.org/10.1590/1806-9584-2019v27n354270

acceso a nuevos canales de mercado[18]. Asimismo, el acompañamiento técnico modifica la sobrecarga del trabajo no remunerado. Ledesma García y Valderrama Santibáñez (2022) investigan a las mujeres en los emprendimientos de cuidados y evidencian la importancia de estructurar institucionalmente estas labores para evitar el agotamiento comunitario[19]. Tales antecedentes confirman que los beneficios sociales e intangibles justifican el despliegue del instrumento normativo.

Impacto presupuestal

La aplicación de la medida normativa se financia estrictamente con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades competentes involucradas, sin demandar ni autorizar recursos adicionales al Tesoro Público. Las actividades de capacitación, focalización de beneficiarias, entrega de activos productivos y funcionamiento de la mesa técnica intersectorial se ejecutan dentro del marco de las funciones operativas que los sectores ya poseen. Hidalgo Hidalgo et al. (2022) evalúan las intervenciones productivas para madres solteras y concluyen que el aprovechamiento de la infraestructura institucional vigente resulta determinante para la viabilidad presupuestal y la continuidad de los programas sociales[20].

El establecimiento de bases y criterios de evaluación competitivos funciona como un mecanismo de racionalización del gasto. Este diseño garantiza que los activos del Estado se asignen exclusivamente a las iniciativas con mayor viabilidad y compromiso de formalización, lo que evita la dispersión ineficiente de los recursos. El análisis costo-beneficio resulta favorable en la medida en que los ministerios y los gobiernos locales alineen sus metas operativas mediante el mecanismo de coordinación establecido en la ley.

---

[18] Alcántara Sánchez, A. N., Espinosa Espíndola, M. T., Maceda Méndez, A. y Paz Calderón, Y. (2025). Emprendimiento Digital como Alternativa para Mujeres Amas de Casa. *Estudios y Perspectivas Revista Científica y Académica, 5*(2), 962-977. https://doi.org/10.61384/r.c.a.v5i2.1178

[19] Ledesma García, A. B. y Valderrama Santibáñez, A. L. (2022). Las Las mujeres en los emprendimientos de cuidados. *Revista Latinoamericana de Investigación Social*. https://revistasinvestigacion.lasalle.mx/index.php/relais/article/view/3099

[20] Hidalgo Hidalgo, W. A., Rodolfo Orellana-Intriago, F. y Bautista Quijije, E. A. (2022). Los emprendimientos de las madres solteras de Guayaquil y de otros países de Latinoamérica. *593 Digital Publisher CEIT, 7*(3-2), 220-235. https://doi.org/10.33386/593dp.2022.3-2.1155

Costos y beneficios por actor

Actor	Costos	Beneficios
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN	Asignación de horas de trabajo del personal técnico para el diseño de bases concursales, la conducción de la mesa técnica y la ejecución de capacitaciones.	Focalización eficiente de sus recursos de fomento productivo y cumplimiento verificable de metas de formalización empresarial.
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL Y MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	Uso de la capacidad operativa y logística instalada para la identificación, la evaluación de vulnerabilidad y la derivación de usuarias.	Cumplimiento articulado de sus objetivos sectoriales en materia de autonomía económica y protección social, sin duplicar los esfuerzos operativos.
GOBIERNOS LOCALES	Disposición de horas de trabajo para brindar asistencia técnica gratuita en las postulaciones y asignación de espacios físicos para ferias comerciales.	Dinamización de la economía en su jurisdicción, formalización progresiva del comercio local y mejora de los indicadores de desarrollo humano.
MADRES INTEGRANTES DE ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE	Inversión de tiempo en las fases de postulación, asistencia técnica, capacitación y adecuación a nuevos estándares de gestión empresarial.	Acceso gratuito a activos productivos, conocimientos técnicos y canales de articulación comercial que otorgan sostenibilidad a sus emprendimientos.
ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO	Adecuación de programas y despliegue de personal especializado para desarrollar acciones conjuntas de educación e inclusión financiera.	Incorporación formal de un nuevo segmento de clientas con un perfil de riesgo mitigado gracias al acompañamiento técnico continuo del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

La propuesta legislativa guarda estricta conformidad con la prohibición establecida en el artículo 107, literal a), del Reglamento de la Cámara de Diputados, toda vez que no crea ni aumenta el gasto público. La norma se limita a estructurar y orientar estratégicamente los recursos que las entidades de los tres niveles de gobierno ya administran en sus respectivos pliegos presupuestales para fines de promoción productiva e inclusión social. La instauración del fondo de naturaleza concursable actúa como una regla de gobernanza para

optimizar las inversiones existentes, sin crear tributos, sin exigir créditos suplementarios y sin comprometer el equilibrio financiero del Estado.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

La propuesta normativa no genera impactos ambientales directos ni indirectos, puesto que su naturaleza es de carácter socioeconómico y se orienta exclusivamente al fomento productivo mediante la creación de un fondo concursable para el desarrollo de capacidades empresariales. En consecuencia, al tratarse de una intervención enfocada en la asistencia técnica, la inclusión financiera y la provisión de activos para emprendimientos que ya se encuentran en funcionamiento, la aplicación de la ley no autoriza la ejecución de obras de infraestructura, la explotación de recursos naturales ni la alteración de ecosistemas, por lo que no requiere la adopción de medidas de mitigación ni la formulación de instrumentos de gestión ambiental.

Lima, octubre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAPULLIMA INSAPILLO Jacqueline Viviana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2026 17:50:32-0500

Jaqueline Viviana Tapullima Insapillo
Diputada de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUEVARA RAMIREZ Jessica Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 10:41:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2026 17:34:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2026 17:34:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO PACHECO Amalia Emilia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/11/2026 12:32:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS SEGUIN Daniel Jefferson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/11/2026 15:02:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Gabriel Robertino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/11/2026 15:19:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FERNANDEZ GONZALEZ Svieta Valia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/11/2026 15:09:04-0500