



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE
DOCUMENTARIO

COMISIÓN PRODUCCIÓN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS
RECIBIDO

29 DICIEMBRE 2025 08:57 a. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025 – 2026

DICTAMEN 021- 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido, para estudio y dictamen de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú a la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa el **Proyecto de Ley 11948/2024-CR**, “*Ley que promueve a los jóvenes emprendedores del Perú a través de la participación del estado y la empresa privada*”, iniciativa de la congresista: Jhakeline Katy Ugarte Mamani, integrante del Grupo Parlamentario “Bloque Magisterial de Concertación Nacional”.

El presente dictamen fue aprobado por unanimidad con la dispensa del acta y su lectura para ejecutar los acuerdos aprobados en la octava sesión extraordinaria de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, celebrada el miércoles 03 de diciembre de 2025, se debatió y aprobó el presente dictamen, con el voto unánime de los presentes. Votaron a favor los congresistas:

1.- Huamán Coronado Raúl 2.- Pazo Nunura José Bernardo 3.- Heidinger Ballesteros Nelcy Lidia 4.- Ciccía Vásquez Miguel Ángel 5.- Córdova Lobatón María Jessica 6.- Espinoza Vargas Jhaec Darwin 7.- Flores Ruiz Víctor Seferino 8.- Herrera Medina Noelia 9.- Marticorena Mendoza Jorge Alfonso 10.- Medina Hermosilla Elizabeth 11.- Portalatino Ávalos Kelly Roxana 12.- Rivas Chacara Janet Milagros 13.- Varas Meléndez Elías Marcial 14.- Ventura Ángel Héctor José 15.- Sánchez Palomino Roberto Herbert **A favor:** (15)

I.SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Ingreso del proyecto a la comisión



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

El Proyecto de Ley **11948/2024-CR**, ingreso a la Comisión el 20 de octubre de 2025, siendo decretada a la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa, como única comisión dictaminadora.

1.2. Problema que se pretende resolver con la propuesta legislativa

La normativa propuesta busca abordar un problema recurrente y continuo en el país, y es que, se busca resolver la falta de oportunidades y las condiciones de precarización laboral que afectan a la juventud peruana, lo que resulta en altos niveles de desempleo, informalidad y exclusión económica y social. Un indicador clave de esta problemática es que casi la quinta parte de los jóvenes en Perú — el 18.2% (cifra que alcanza 1 millón 589 mil 414 jóvenes según la ENAHO 2022 del INEI)— se encuentra en la categoría de "ni estudia ni trabaja" (conocidos como "ninis"). Además, la tasa de desempleo juvenil duplica la tasa nacional, y el 85.9% de la población ocupada joven se encuentra en la informalidad, esta situación se agrava por la crisis económica, la recesión, la inflación y la inestabilidad política que vive el país.

La precarización y la informalidad laboral obligan a muchos jóvenes a recurrir al autoempleo y al emprendimiento, pero estos esfuerzos se ven frustrados por importantes obstáculos que impiden su sostenibilidad y crecimiento, siendo que, los desafíos más relevantes para los jóvenes emprendedores son la falta de acceso a financiamiento formal debido a la ausencia de historial crediticio o garantías, y la carencia de habilidades clave en gestión financiera, marketing, o gestión de negocios. De hecho, se estima que aproximadamente el 80% de los emprendimientos juveniles fracasan antes de los dos años por estas deficiencias, además de la informalidad y la falta de redes y asistencia técnica.

En resumen, la iniciativa legislativa busca enfrentar esta problemática integral creando un ecosistema favorable que transforme el autoempleo precario en emprendimientos sostenibles, formales e innovadores. La propuesta legislativa,



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

mediante la acción conjunta del Estado y la empresa privada, pretende generar oportunidades reales de desarrollo productivo y ofrecer una respuesta estructural a la exclusión, lo que incluye la creación de un Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil, un Fondo de Financiamiento para Jóvenes Emprendedores y el establecimiento de un procedimiento virtual, gratuito y simplificado para la formalización de sus negocios.

1.3. Antecedentes legislativos, parlamentarios y/o procedimentales

De acuerdo con los dispositivos normativos vigentes y los proyectos de ley publicados, no se encuentran antecedentes que estarían en línea con el presente proyecto legislativo.

Cabe considerar que, la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, en su calidad de comisión ordinaria encargada de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas del ámbito producción, es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con los artículos 34 y 35 del Reglamento del Congreso.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que, tratándose de una ley de **naturaleza ordinaria**, está incurso en el literal a) del Artículo 72 del Reglamento del Congreso. En ese sentido su aprobación en el Pleno del Congreso requiere de una votación **favorable simple y de doble votación** de conformidad con el artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República.

1.4. Opiniones solicitadas

La Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, a través de la Presidencia, cursó los siguientes oficios a las instituciones con la finalidad de solicitar opiniones referentes a la propuesta legislativa, tal como se puede



COMISIÓN PRODUCCIÓN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS 2025-2026

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

apreciar en el Expediente Virtual Parlamentario de la página web del Congreso de la República que a continuación se presenta:

Propuesta Legislativa	Fecha	Institución	Documento
11948/2024-CR	25/08/2025	Ministro de la Producción	OFICIO NRO. 0042-2025-2026-CPMPEC/CR
	25/08/2025	SUNAT	OFICIO NRO. 0046-2025-2026-CPMPEC/CR
	25/08/2025	Ministro de Educación	OFICIO NRO. 0043-2025-2026-CPMPEC/CR
	25/08/2025	Ministro de Economía y Finanzas	OFICIO NRO. 0047-2025-2026-CPMPEC/C
	25/08/2025	Presidencia del Consejo de Ministros	OFICIO NRO. 0044-2025-2026-CPMPEC/CR
	25/08/2025	SUNARP	OFICIO NRO. 0045-2025-2026-CPMPEC/CR

Nota: Elaborado por la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.

1.5. Opiniones recibidas

A la fecha de la elaboración del presente dictamen, se han recibido las opiniones técnicas sobre la propuesta legislativa en estudio.

Propuesta Legislativa	Fecha	Institución	Documento
11948/2024-CR	05/11/2025	Ministro de la Producción	OFICIO N° 00001185-2025-PRODUCE/SG
	31/10/2025	Ministro de la Producción	OFICIO N° 00001168-2025-PRODUCE/SG
	03/11/2025	SUNAT	OFICIO N.° 000298-2025-SUNAT/100000
	18/09/2025	Presidencia del Consejo de Ministros	OFICIO N° D002095-2025-PCM-SG
	18/09/2025	SUNARP	OFICIO NRO. N° 0000585-2025-SUNARP/ SN

Nota: Elaborado por la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

El Ministerio de la Producción (PRODUCE) a través del oficio N° 00001185-2025-PRODUCE/SG y del oficio N° 00001168-2025-PRODUCE/SG, emiten su opinión técnica acerca del Proyecto de Ley N° 11948/2024-CR, "Ley que promueve a los jóvenes emprendedores del Perú a través de la participación del Estado y la empresa privada", considerando que es No Viable por los siguientes argumentos:



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

Se considera que la iniciativa legislativa es innecesaria, redundante, inviable jurídicamente y presenta duplicidad de funciones, ya que, ya existe un marco normativo promotor para el emprendimiento juvenil, específicamente la Ley N° 31828, Ley del joven empresario (vigente desde julio de 2023). Además, las medidas propuestas ya están siendo implementadas o cubiertas por programas y entidades estatales existentes, tales como:

- Programa Nacional "Tu Empresa" (PNTE): En la cual, se brinda asesoría integral en formalización, gestión empresarial, digitalización y financiamiento, servicios que están a disposición de los jóvenes emprendedores.
- PROINNOVATE: En la cual, se ofrece cofinanciamiento y apoyo a emprendimientos innovadores (como Startup Perú) y celebra convenios con universidades.
- Mecanismos de Formalización Simplificada: En donde se presentan plataformas como el SID-SUNARP para la constitución simplificada de empresas y se han aprobado exoneraciones de tasas registrales a través de los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE).

Del mismo modo, se identifica serias inconsistencias en el diseño del proyecto de ley, especialmente en la creación del "*Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil*" (Art. 5) y el "*Fondo de Financiamiento para Jóvenes Emprendedores*" (Art. 6), las que contravienen la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y el Decreto Legislativo N° 1440 (Sistema Nacional de Presupuesto Público), siendo ello así, centran sus argumentos en lo siguiente:

- La creación de Programas es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y se realiza mediante Decreto Supremo.
- La creación de Fondos está prohibida si conllevan gastos que no estén enmarcados en la normativa presupuestal. Además, ya se autorizó al MEF a



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

otorgar una línea de financiamiento a COFIDE para un fondo de emprendimientos juveniles mediante la Ley N° 31828.

- El proyecto carece de detalles operativos, no especifica el origen de los recursos ni asigna partidas presupuestales específicas para las nuevas entidades, lo que condena los programas a la inoperatividad.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), a través del oficio N.º 000298-2025-SUNAT/100000, no emite una opinión directa y final sobre la viabilidad o argumentación del Proyecto de Ley N.º 11948/2024-CR, esto debido a que es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que la opinión institucional fue remitida mediante Oficio N.º 000123-2025-SUNAT/700000 e Informe N.º 000113-2025 SUNAT/7T0000, formulado por la Intendencia Nacional Jurídico Tributaria al Ministerio de Economía y Finanzas.

Cabe precisar que, la información vertida por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), no ha sido remitida a la presente Comisión de Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas hasta la fecha de publicación del presente dictamen.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTRO PÚBLICOS

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), a través del OFICIO NRO. N° 0000585-2025-SUNARP/ SN emite su opinión técnica indicando que el Proyecto de Ley N° 11948/2024-CR "*Ley que promueve a los jóvenes emprendedores del Perú a través de la participación del Estado y la empresa privada*" no es viable en el aspecto de la formalización simplificada.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

En el mencionado documento, se indica que, establecer un procedimiento virtual, gratuito y simplificado para la formalización de emprendimientos juveniles ante SUNARP, SUNAT y Municipalidades, se considera innecesario, esto debido a que ya existe un mecanismo virtual y simplificado diseñado para la Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada (SACS), que es la forma societaria acogida por la Ley del Joven Empresario (Ley N° 31828) para el mismo propósito general de promover la formalización juvenil.

Considerando esto, el procedimiento virtual y simplificado ya está en uso para la constitución de las SACS a través del Módulo SACS en el Sistema de Intermediación Digital (SID-SUNARP), y que incluso la presentación de partes notariales para otras formas societarias (como las reguladas por la Ley General de Sociedades y la EIRL) ya se realiza de forma virtual a través del SID-SUNARP. Además, la reciente Ley N° 32353 ya dispone que el proceso constitutivo de las Mypes (cuyo capital no exceda las 4 UIT) se realice a través del procedimiento de la SACS, previendo la virtualización de los procedimientos para todos los regímenes societarios y la EIRL una vez que se emita su reglamento. Por lo tanto, el artículo 7 del proyecto de ley no modificaría sustancialmente los procedimientos ya establecidos o previstos a implementarse, duplicando regulaciones.

Respecto a la propuesta de gratuidad del procedimiento, la SUNARP señala que ya existe una exoneración vigente del pago de tasas registrales para la reserva de preferencia registral y la constitución de empresas con un capital social de hasta 1 UIT, siempre que se constituyan a través de los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE). Sin embargo, el proceso de la SACS no cuenta actualmente con una exoneración de tasas, siendo esto así, si se persiste en esta disposición de exoneración, se requerirá aclarar si sería para el acto constitutivo, la inscripción o ambos, y si la formalización simplificada sería exclusiva para jóvenes, ya que el procedimiento actual está disponible para todos los ciudadanos sin exclusión de edad.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS

La Presidencia de Consejo De Ministros, a través del oficio N° D002095-2025-PCM-SG, emite su opinión técnica, considerándose no viable por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), esta postura se basa en informes de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) y la Secretaría de Descentralización (SD), en la que se concluye que el proyecto debe ser observado debido a varios fundamentos:

- Carencia de un sustento adecuado en la exposición de motivos, ya que, no se presenta evidencia cuantitativa ni cualitativa que justifique la existencia, magnitud e impacto del problema público, además, el que se establezca un procedimiento virtual, gratuito y simplificado para la formalización en municipalidades, señalándose que esta medida carecería de justificación en relación con la autonomía constitucional (política, administrativa y económica) de los gobiernos locales y podría desconocer las capacidades institucionales de muchas municipalidades.
- Contravención al principio de coherencia normativa, pues, la propuesta de crear el Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil (Artículo 5) no se ajusta a las reglas de organización previstas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- Respecto al Fondo de Financiamiento para Jóvenes Emprendedores (Artículo 6), se precisa que la iniciativa resultaría observada si el Fondo se crease en el ámbito del Poder Ejecutivo, ya que su creación resulta ambigua y no se advierte su sustento en el Proyecto de Ley.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

Así también, recomendó solicitar la opinión técnica de los diferentes sectores, como son: Ministerio de la Producción, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Educación.

1.6. Opiniones ciudadanas

De la revisión del Expediente Virtual Parlamentario de la página web del Congreso de la República, se verifica que no existe opinión ciudadana referente al Proyecto de Ley 11948/2024-CR *“Ley que promueve a los jóvenes emprendedores del Perú a través de la participación del estado y la empresa privada”*.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 11948/2024-CR – Ley que promueve a los jóvenes emprendedores del Perú a través de la participación del estado y la empresa privada, en su contenido, consta de un artículo, el cual se señala lo siguiente:

“LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo que promueva a los jóvenes emprendedores del Perú, a través de la participación del Estado y la empresa privada.

Artículo 2. - Finalidad

La presente ley tiene por finalidad promover el emprendimiento juvenil mediante el diseño de políticas, financiamiento accesible y alianzas público privadas.

Artículo 3. - Ámbito de aplicación

La ley se aplica a jóvenes entre 18 y 29 años de edad con emprendimientos en cualquier etapa de diseño o ejecución.

Artículo 4. - Principios

La implementación de la ley se basa en los siguientes principios:

- *Inclusión.*
- *Innovación.*



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

- *Equidad.*
- *Sostenibilidad.*
- *Articulación público-privada.*

Artículo 5. - Creación del Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil

El Ministerio de la Producción ejecuta el Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil, para lo cual elabora planes de formación, incubación de negocios, asesoramiento legal y financiero, en los términos y condiciones establecidos en el reglamento de la ley.

El Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil cuenta con la participación activa de las empresas privadas, para lo cual el Ministerio de la Producción celebra los respectivos convenios, conforme al reglamento de la ley.

Artículo 6. - Creación del Fondo de Financiamiento para Jóvenes Emprendedores

Se crea el Fondo de Financiamiento para Jóvenes Emprendedores, el cual es un fondo público-privado que otorga capital semilla, microcréditos y garantías para emprendimientos juveniles, en los términos y condiciones establecidos en el reglamento de la ley.

Artículo 7. - Formalización simplificada

Se establece un procedimiento virtual, gratuito y simplificado para la formalización de emprendimientos juveniles en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y las municipalidades

Artículo 8. - Participación de universidades públicas y privadas

Las universidades públicas y privadas participan en la promoción del emprendimiento juvenil, a través de la capacitación y el intercambio de experiencias, para el desarrollo de capacidades de los jóvenes emprendedores y la mejora de proyectos empresariales sostenibles.

Estas universidades celebran convenios de cooperación interinstitucional con el Ministerio de la Producción.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. - Implementación

El Ministerio de la Producción, como ente rector en materia de emprendimientos, implementa la ley con cargo a su presupuesto institucional, sin crear gasto y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA. - Reglamento



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Producción, en un plazo máximo de (60) sesenta días calendarios contados a partir de la publicación de la ley en el Diario Oficial El Peruano, aprueba el respectivo Reglamento.”

III.MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 27866, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción y normas modificatorias.
- Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N° 012-2017-PRODUCE, Crean Programa Nacional “*Tu Empresa*”.
- Decreto Supremo N° 009-2021-PRODUCE, Decreto Supremo que crea el Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación – PROINNOVATE.
- Decreto Supremo N° 005-2023-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba la exoneración del pago de tasas registrales para los actos de reserva de preferencia registral e inscripción ante el Registro de Personas Jurídicas constituidas a través de los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) autorizados por el Ministerio de la Producción.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Coyuntura social – Identificación de la realidad



COMISIÓN PRODUCCIÓN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS 2025-2026

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

Es indispensable presentar el escenario actual por el cual se encuentra atravesando nuestro país, en referencia a la situación laboral y de emprendimiento de la juventud peruana, especialmente ante la informalidad y la crisis económica:

Existe un alto nivel de desempleo juvenil y jóvenes que no estudian ni trabajan, la tasa de desempleo juvenil duplica la tasa nacional, es decir, aproximadamente la quinta parte de la juventud peruana (18.2% de jóvenes entre 15 y 29 años) no estudia ni trabaja.

NINIS: POBLACIÓN DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD QUE NI ESTUDIA NI TRABAJA, SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2021-2023
(Porcentaje de la población de 15 a 29 años de edad)

Ámbitos Geográficos	2021	2022	2023				Casos
			Anual	Intervalo de confianza al 95%		Coeficiente de variación	
				Inferior	Superior		
Departamentos							
Amazonas	11,0	13,9	13,5	10,6	16,3	10,9	105
Áncash	14,4	12,5	15,1	12,8	17,4	7,7	149
Apurímac	10,2	11,5	8,9	6,3	11,5	14,6	56
Arequipa	19,1	17,6	20,2	16,4	24,0	9,5	208
Ayacucho	16,7	14,6	16,0	12,7	19,4	10,6	108
Cajamarca	13,1	17,3	20,5	16,8	24,2	9,2	154
Cusco	14,5	16,3	16,0	13,0	19,0	9,5	125
Huancavelica	6,6	11,2	9,3	6,7	12,0	14,5	59
Huánuco	14,9	15,7	14,5	11,1	17,9	11,7	109
Ica	17,6	16,3	13,5	11,3	15,7	8,2	147
Junín	16,2	14,5	15,2	12,5	18,0	9,2	145
La Libertad	21,5	21,1	20,0	17,3	22,7	6,9	226
Lambayeque	18,9	18,9	18,8	16,1	21,5	7,2	200
Lima Metropolitana ¹	23,3	20,2	19,5	17,8	21,3	4,7	433
Prov. Const. del Callao	23,9	21,1	17,7	15,0	20,5	7,9	156
Lima ²	19,6	18,5	16,8	14,4	19,2	7,2	164
Loreto	20,7	22,3	23,6	20,8	26,5	6,1	286
Madre de Dios	16,9	17,3	20,5	14,8	26,2	14,0	96
Moquegua	18,7	18,8	15,7	12,1	19,3	11,6	93
Paico	19,8	15,9	12,3	9,4	15,2	11,9	85
Piura	20,1	20,9	18,3	15,5	21,0	7,6	236
Puno	12,4	14,1	20,7	17,0	24,5	9,2	120
San Martín	14,5	14,1	16,2	13,1	19,3	9,6	143
Tarma	23,5	18,2	21,1	16,6	25,5	10,8	163
Tumbes	23,5	19,3	26,0	21,4	30,6	9,0	146
Ucayali	19,6	18,5	13,7	11,2	16,2	9,3	153

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2025). *Gráfico N° 4. Población de 15 a 29 años de edad que no estudia ni trabaja, según área de residencia, 2021-2023*. En: *Informe Técnico: Metodología de la Medición de la Pobreza Multidimensional - Avance (Revisión 2025)* (p. 17). Lima, Perú: INEI.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

La alta proporción de jóvenes en Perú que ni estudian ni trabajan, conocidos como "NINIs" (siglas en español de "Ni estudia ni trabaja"), es un problema multifactorial que la Política Nacional de Juventud al 2030 identifica como un problema público: la "baja transitabilidad de la población joven hacia el empleo decente", esta lamentable situación genera desigualdad en el desarrollo integral de la población joven y afecta su participación en la sociedad.

Se han identificado factores que contribuyen a este fenómeno, los cuales son diversos y a menudo se superponen, creando un círculo de vulnerabilidad, dentro de los más resaltantes encontramos los siguientes:

- Desconexión entre oferta educativa y demanda laboral: Existe una falta de sintonía entre las habilidades que el mercado laboral requiere y las capacidades que adquieren los jóvenes en el ámbito educativo.
- Insuficiente adquisición de capital humano y experiencia: Los jóvenes inactivos no están adquiriendo las capacidades necesarias para acceder a un mejor sueldo y entran al mercado laboral con poca o nula experiencia, lo que les dificulta encontrar un trabajo y puede llevar a la desmotivación y al abandono de la búsqueda de empleo.
- Alta informalidad y precariedad laboral: El mercado laboral peruano se caracteriza por una alta informalidad, que es aún mayor entre los jóvenes (alrededor del 80% en 2023). Esto se traduce en bajos salarios (a menudo por debajo del ingreso mínimo) y falta de beneficios, ofreciendo condiciones de trabajo inadecuadas.
- Responsabilidades de cuidado del hogar y maternidad temprana: Seis de cada diez NINIs son mujeres, y esta diferencia de género se explica, en gran parte, por la maternidad temprana y la necesidad de asumir las responsabilidades domésticas y de cuidado de niños o adultos mayores. Estas labores de cuidado a menudo no son remuneradas ni se cuentan como trabajo, lo que lleva a la inactividad laboral o a la deserción escolar.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

- Necesidad de Ingresos para el Hogar: En el caso de los varones, una de las principales causas para dejar de estudiar es la necesidad de generar ingresos adicionales para el hogar.
- Pobreza y círculo de rezago social: Los jóvenes que provienen de hogares en situación de pobreza son más propensos a ser NINIs, perpetuando el círculo de pobreza. La falta de apoyo económico de amigos o familiares y el bajo nivel educativo también contribuyen al riesgo de ser NINI.
- Altas tasas de fracaso de emprendimientos: A pesar del alto interés por emprender, aproximadamente el 80% de los emprendimientos juveniles fracasan antes de los dos años.
- Barreras para el emprendimiento y la formalización: Los jóvenes emprendedores enfrentan problemas clave, como:
 - **Falta de acceso a financiamiento formal**: Se debe a la falta de historial crediticio y garantías.
 - **Carencia de habilidades clave**: Les faltan habilidades en gestión financiera, marketing o gestión de negocios.
 - **Informalidad**: La informalidad en el empleo es alta, especialmente en la población joven (85.9% en el rango de 14 a 24 años), lo que limita el acceso a beneficios y crecimiento.
- Deficiencia en la Transición a la Educación Superior: Menos del 40% de los jóvenes transita a la educación superior, y muchos interrumpen sus estudios, lo que dificulta el acceso a un trabajo formal y digno.

Considerando estos factores, tenemos un escenario en donde los jóvenes que no estudian ni trabajan ("NINIS") para el grupo de 15 a 29 años de edad -en 2023- a nivel nacional era del 18,2%, segmentándose de la siguiente forma:

Área Geográfica	2021	2022	2023
Nacional	19,1%	18,2%	18,2%



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

Área Geográfica	2021	2022	2023
Urbana	20,7%	18,9%	18,9%
Rural	12,8%	15,0%	15,0%

Nota: Elaborado por la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.

Por lo expuesto, a pesar de las promesas de marcos normativos promotores y la existencia de programas, pareciera que estos, se limitan limitarse a una sobrerregulación que no genera cambios reales ni destraba las barreras fundamentales y es que, al no asignar un presupuesto o estructura claros a las nuevas propuestas, estas son condenadas de antemano a la inoperatividad.

En este clima, la juventud se ve forzada a autoemplearse como única alternativa ante el desempleo crónico y la exclusión, sin embargo, la vía del emprendimiento es una "trampa" para la mayoría, ya que la informalidad golpea con mayor fuerza a los jóvenes (la tasa de empleo informal supera el 80% en los menores de 25 años en muchas regiones), esta informalidad, se traduce en bajos ingresos, inestabilidad laboral y la falta de protección social.

La cruda realidad es que hasta el 80% de sus emprendimientos fracasan antes de los dos años, debido a la falta de acceso real a financiamiento, capacitación y asistencia técnica; la formalidad misma se convierte en un riesgo, pues "sin acompañamiento puede volverse castigo" para quienes no pueden cumplir con los trámites y ello, sella un panorama donde el Estado perpetúa, en lugar de resolver, la exclusión juvenil.

4.2. Coyuntura internacional



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

Un análisis de la experiencia internacional demuestra que este proyecto de ley, lejos de ser un experimento o una duplicidad de funciones, se basa en un modelo de desarrollo de probada eficacia, y es que, otros países han desarrollado iniciativas con mecanismos concretos:

- **Chile (\$Startup Chile):** Es un programa conocido internacionalmente que ofrece asesoría, lugar de trabajo y **subvenciones** para potenciar emprendimientos.
- **Colombia (INNpulsa Colombia):** Esta agencia se enfoca en generar una cultura de emprendimiento basada en la **innovación**, en la cual, se asignan recursos de **cofinanciación no reembolsables** a proyectos que busquen desarrollar nuevos productos o servicios con alto potencial comercial y valor añadido.
- **Brasil y México:** Programas como Desenvolve SP (Brasil) ofrecen **financiación a pequeñas y medianas empresas**, y Fondeso (México) convoca ayudas empresariales, incluyendo algunas enfocadas específicamente en mujeres emprendedoras y PYMES.
- **Suiza (Swiss EP):** Este programa global, que ha operado en Perú, se centra en tres pilares: **aceleración del emprendimiento, movilización de capital** y catalización de la internacionalización, apoyando *startups* y redes de ángeles.
- **España:** Su estrategia para el Empleo Joven incluyó **estímulos a la contratación** (reducción de cuotas a la Seguridad Social), la eliminación de la cotización a la Seguridad Social para la **contratación indefinida de jóvenes en microempresas** y el fomento del emprendimiento colectivo.
- **Masterclass y Masterclass Intensivos:** Los programas eficaces se caracterizan por ofrecer a los participantes incentivos adecuados como cuidado infantil, subsidios de alimentación y transporte, y cursos de alfabetización. También se han implementado estrategias para fortalecer **la resiliencia con habilidades complementarias (comerciales o prácticas)**.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

- **Programas de Segunda Oportunidad:** Los gobiernos de América Latina impulsan programas de segunda oportunidad, centrándose en la **reinserción educativa, la transición de la escuela al trabajo** y el apoyo a microemprendimientos.

En este marco, los casos de éxito se dirigen a mecanismos específicos con recursos claros (cofinanciamiento, subsidios) y capacitación adaptada a las necesidades del mercado digital y la innovación.

4.3. Análisis técnico económico - viabilidad económica

Es de vital importancia indicar que, el centro del proyecto es la búsqueda de una respuesta estructural al desempleo y la exclusión de los jóvenes peruanos, es ante ello que, consideramos importante indicar que el proyecto de ley al ser reformado en un proyecto declarativo y manteniendo el corazón y/o espíritu de la norma, cumplirá con tres puntos claves: Costo Cero Directo, Optimización del Gasto Existente y Generación de Retorno Económico Futuro.

- A) **Costo Cero:** Al proponerse una ley declarativa, por su propia naturaleza, no es una ley de gasto, siendo que, su propósito es definir una política pública prioritaria y establecer un mandato político general, no ordenar la ejecución inmediata de presupuestos o la creación de estructuras. Por lo tanto, la viabilidad económica se defiende por:
- **Costo Cero Directo:** La iniciativa legislativa no establece nuevos créditos presupuestarios, ni obliga a la contratación de personal o la compra de bienes y servicios, siendo que, se reformula y propone la declaración de **un interés**, lo que implica que el **costo de su promulgación es nulo**.
 - **Cumplimiento del Principio de Equilibrio Presupuestario:** Al no ser una ley de gasto, no contraviene el artículo 74 del Decreto Legislativo N.º 1440 (Sistema



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

Nacional de Presupuesto Público), que prohíbe la creación de fondos u otros que conlleven gastos sin el marco normativo adecuado.

B) **Optimización del Gasto Existente (Justificación económica)**, el valor económico de la una ley declarativa reside en que canaliza y prioriza los recursos ya asignados en el presupuesto del Ministerio de la Producción (PRODUCE) hacia una meta específica y de alto impacto social: el emprendimiento juvenil, para ello, se tiene presente los siguientes puntos:

- **Racionalización del gasto existente:** El Ministerio de Producción (PRODUCE) ya ejecuta programas y servicios de apoyo a las MYPE y emprendedores (como el Programa Nacional "*Tu Empresa*" - PNTE y PROINNOVATE). En ese sentido, la presente norma declarativa exhorta a que estas entidades focalicen y optimicen sus recursos, planes de formación, incubación y cofinanciamiento ya existentes, priorizando el ciclo de vida de los jóvenes (18 a 29 años) para maximizar la eficiencia del gasto público en el sector.
- **Coherencia programática con la Política Nacional de Juventud (PNJ):** El sector PRODUCE ya está designado como responsable del Servicio de Financiamiento de Proyectos Productivos y las Asesorías Empresariales para jóvenes emprendedores (18 a 29 años), según el Objetivo Prioritario 2 de la PNJ. En tal sentido, la ley declarativa refuerza el mandato de cumplir estos objetivos sectoriales, asegurando que los fondos y capacidades existentes se dirijan a reducir la tasa de "*Ninis*" y el fracaso de emprendimientos.

C) **Generación de retorno económico futuro y sostenibilidad**, la viabilidad a mediano y largo plazo se justifica por el análisis costo-beneficio social y fiscal que la ley declarativa facilita, por ello, consideramos importante resaltar los siguientes aspectos:



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

- **Generación de ingresos fiscales:** Al declarar la creación del programa como interés nacional, se promueve un ecosistema que, a futuro, generará nuevos negocios formales. La formalización y el crecimiento de MYPE juveniles amplían la base tributaria, aumentando la recaudación fiscal a mediano plazo y contribuyendo al PBI.
- **Apalancamiento de Capital Privado:** La norma funge como señal de confianza y prioridad estatal para el sector privado, lo que incentiva a las empresas, universidades y la banca a participar activamente mediante convenios (como ya se propuso en el proyecto original), utilizando sus propios recursos (no públicos) para el cofinanciamiento y las garantías del futuro fondo.
- **Reducción de costos sociales futuros:** Se presente un mecanismo preventivo, al integrar a los jóvenes al mercado laboral formal, reduce el costo social y la carga que representa el 18.2% de jóvenes "Ninis" para el Estado y la sociedad.

En otros términos, se abre la posibilidad de germinar un instrumento de gestión política que, con costo cero directo, exhorta al Estado a reordenar sus prioridades presupuestarias y programas existentes para generar un beneficio económico y fiscal sostenible en la juventud, atrayendo además la inversión privada.

La presente comisión, ante el estudio de la inviabilidad técnica y constitucional del proyecto original—dada la vulneración de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en la creación de programas y fondos (LOPE)—y reconociendo la impostergable necesidad de promover el desarrollo de la juventud, ha procedido a reformular la iniciativa legislativa como una Ley Declarativa de Interés Nacional, y es que a través de este cambio, la norma no genera gasto de creación de estructuras, sino más bien, brinda una orden de prioridad política y de coordinación interinstitucional con costo directo cero. Mediante este mandato, el Congreso transfiere la responsabilidad de la acción al Ministerio de la Producción (PRODUCE), facultándolo para que, en su rol de ente competente, articule la política de manera ejecutiva: esto incluye coordinar con el MEF para el diseño del



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

Fondo de Financiamiento; con SUNARP y SUNAT para la simplificación de la formalización; y con universidades e instituciones públicas/privadas para la formación especializada, siendo esto así y al centralizar la ejecución en el Poder Ejecutivo, la norma garantiza la prioridad estatal para la juventud, asegura la optimización de los presupuestos ya asignados y maximiza el impacto de la inversión pública en la formalización y el acceso a capital, eliminando el riesgo de inconstitucionalidad del proyecto.

4.4. Análisis legal - constitucional

De igual manera, debemos señalar que la propuesta legislativa es coherente con los dispositivos normativos vigentes, pues, utiliza la potestad legislativa para exhortar la acción efectiva del Poder Ejecutivo en un sector rezagado, orientando los recursos y la gestión hacia una solución específica en aras del desarrollo nacional.

En esa línea, el proyecto de ley debe ser visto como una urgente ley de desarrollo para impulsar el desarrollo de los jóvenes, alineándose directamente con el rol promotor del Estado y los principios constitucionales:

Desde esa perspectiva, esta responsabilidad constitucional se fundamenta en varios principios y normativas clave:

A. Mandato de Dignidad y Libre Desarrollo

La Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Siendo que, el inciso 1 del artículo 2 de la Carta Magna señala que toda persona tiene derecho a su libre desarrollo y bienestar. Es por ello que, impulsar el desarrollo juvenil se enmarca directamente en la obligación estatal de garantizar el libre desarrollo pleno de las capacidades de la persona.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

B. Marco de Inclusión Social

La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030 reconoce la exclusión social que genera pobreza a lo largo del ciclo de vida de las personas como un problema público, siendo que, la PNDIS aborda directamente el fenómeno de los jóvenes que no estudian ni trabajan ("Ninis") y establece objetivos para su desarrollo integral. Es en ese sentido que, el desarrollo de los jóvenes forma parte de uno de los Ciclos de Vida identificados en las mediciones de pobreza multidimensional (Jóvenes y Adultos, de 18 a 59 años), lo que obliga a la focalización de las políticas públicas en este grupo.

C. Principios de Igualdad de Oportunidades

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar que no haya discriminación por condición económica y de asegurar un ambiente adecuado para el desarrollo pleno de las capacidades, lo cual incluye facilitar oportunidades laborales y de emprendimiento para la juventud.

La defensa de la persona humana como fin supremo del Estado (Artículo 1 de la Constitución) exige que los poderes públicos actúen para garantizar el pleno desarrollo de las capacidades de todos los ciudadanos, esta obligación se materializa a través del derecho fundamental al "*libre desarrollo y bienestar*" (Artículo 2, inciso 1), un concepto que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 03383-2021-PA/TC¹, se proyecta en el derecho a gozar de un "ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida". Para la juventud, que constituye un ciclo de vida prioritario en la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, este "ambiente" debe ser económico y social,

¹ Tribunal Constitucional del Perú. (2023). *Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 03383-2021-PA/TC* [Proceso de Amparo]. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdf>



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

exigiendo al Estado la creación activa de condiciones que faciliten oportunidades de empleo digno y emprendimiento, especialmente para contrarrestar la discriminación estructural por condición económica y la exclusión de los jóvenes "Ninis".

El principio de igualdad y no discriminación por "*condición económica*" (Artículo 2, inciso 2) refuerza esta responsabilidad estatal, tal como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 00020-2012-AI/TC². Las políticas de apoyo focalizado, como el Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil, se justifican como medidas de acción afirmativa que buscan corregir las desigualdades de partida que impiden a los jóvenes sin capital o historial crediticio competir en el mercado. En lugar de ser un gasto superfluo, esta ley declarativa de interés nacional opera como un instrumento político para que el Estado cumpla su deber de garantizar que la promesa de un "Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo" (Décimo Cuarta Política del Acuerdo Nacional) sea una realidad para la juventud, cumpliendo así con su mandato constitucional de máxima jerarquía.

En conclusión, impulsar el desarrollo juvenil no es una opción, sino una responsabilidad fundamental del Estado peruano para cumplir con el mandato constitucional de la dignidad de la persona y con los compromisos establecidos en las políticas de Estado para la inclusión y el desarrollo económico.

D. Coherencia con el mandato constitucional de promoción (Art. 59º de la Constitución Política del Perú)

El Proyecto de Ley 12890-2025-CR es inherentemente coherente con el ordenamiento nacional y se alinea de manera directa y explícita con el mandato

² Tribunal Constitucional del Perú. (2013). *Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 00020-2012-AI/TC* [Proceso de Inconstitucionalidad].



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

establecido en el Artículo 59° de la Constitución Política del Perú, ya que, establece que, si bien el Estado garantiza la libertad de empresa, también brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad.

La iniciativa legislativa es intrínsecamente coherente con el Artículo 59 de la Constitución, que establece el rol promotor del Estado: *"El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El Estado, por medio de la ley, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades."* Representando así, un mandato de orientación política que utiliza la ley para estimular una categoría económica específica: la pequeña empresa juvenil (MYPE). Al focalizar el interés en la creación del programa, el Congreso cumple con su potestad de priorizar, vía ley, un sector vulnerable que contribuye a la creación de riqueza y autoempleo, tal como lo exige el texto constitucional para el impulso de las pequeñas empresas.

En tal sentido, la intervención del Estado se justifica plenamente debido a las fallas de mercado y las barreras estructurales que impiden el ejercicio pleno del derecho de empresa por parte de los jóvenes, siendo que, el Estado no solo debe garantizar la libertad formal de emprender, sino también promover las condiciones materiales para que la libertad sea efectiva.

El apoyo a los jóvenes (la población con la mayor tasa de informalidad y fracaso empresarial, 80% en dos años), es una responsabilidad que el Congreso asume y ejerce con su mandato constitucional, al estimular la riqueza y corregir las asimetrías, alineando los recursos y capacidades para construir un ecosistema de soporte que, en última instancia, fortalece la libre competencia y la iniciativa privada de la próxima generación de empresarios, reafirmando el espíritu promotor del Artículo 59.

4.5. Aspecto ideopolítico- Estado constitucional de derecho



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

De acuerdo con lo expuesto en los párrafos que anteceden, podemos afirmar que, el proyecto de ley es compatible con el estado constitucional de derecho peruano, y a manera de análisis, indicaremos lo siguiente:

a. Rol del Estado en la promoción del desarrollo económico

El proyecto de ley se alinea con el modelo de Economía Social de Mercado establecido en el artículo 58 de la Constitución, según el cual el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en la promoción del empleo, la salud, la educación, la seguridad, los servicios públicos e infraestructura; y es que, al elevar el tema a rango de ley, se legitima el esfuerzo del joven emprendedor y se le da visibilidad ante la burocracia estatal, lo cual representa una manifestación directa del rol promotor del Estado, con ello, no interviene de forma autoritaria en el mercado, sino que estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de empresa, como lo exige el artículo 59 de la Constitución.

b. Competencia legislativa del Congreso de la República

El proyecto de ley es un ejercicio legal y legítimo de las facultades otorgadas al Poder Legislativo, de acuerdo con el artículo 102, inciso 1, de la Constitución Política del Perú, en donde se confiere al Congreso de la República la atribución de "*dar leyes*". Asimismo, el artículo 107 otorga la iniciativa legislativa a los congresistas, lo que se enmarca perfectamente dentro de estas competencias, en adición a lo mencionado, la estructura (objeto, finalidad y articulado) sigue las directrices del Reglamento del Congreso y del Manual de Técnica Legislativa.

c. Naturaleza de la norma y respeto a la iniciativa de Gasto Público

Es común que proyectos de ley como el presente, generen cuestionamientos por una posible vulneración a la prohibición que tienen los congresistas de crear o aumentar el gasto público, contenida en el artículo 79 de la Constitución. Sin embargo, este no es el caso.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

En tal sentido, el proyecto de ley propone una ley de naturaleza declarativa y de fomento, entendiendo que las normas declarativas, establecen un marco de acción y una prioridad política para el Poder Ejecutivo, es decir, no crean una obligación de gasto inmediato y específico, sino que facultan y orientan al ministerio correspondiente (en este caso, el Ministerio de la Producción) para que, dentro de sus competencias y presupuesto, implemente las acciones necesarias. Por lo tanto, la propuesta normativa respeta la separación de poderes y la iniciativa de gasto del Ejecutivo.

Finalmente, el Proyecto de Ley N° 11948/2024-CR no solo es constitucionalmente válido, sino que también contribuye a materializar diversos mandatos de la Carta Magna relacionados con el desarrollo económico, la promoción a la empresa y el rol promotor del Estado. Se trata de un correcto ejercicio de la función legislativa, alineado con los principios del estado constitucional de derecho en el Perú.

4.6. Aspecto Ontológico y Axiológico de la norma

Es del entender desde la óptica de esta Comisión que, la interpretación de las normas y proyectos legislativos poseen también, un contenido político que incorpora no solo reglas imperativas de exigencia o eficacia inmediata o autoaplicativa, sino también una acumulación de disposiciones que propugnan el “programa social” del Estado, en una de cuyas vertientes principales se sitúa el régimen económico constitucional; y es que como mencionaba el jurista y filósofo alemán Robert Alexy, cuando subraya la existencia de “*normas constitucionales regla*” y “*normas constitucionales principio*” en su obra Teoría de los Derechos Fundamentales, los criterios que deberían ser aplicados son aquellos que permitan concretar de mejor manera los principios que inspiran los postulados político-sociales y político-económicos, he allí la pertinencia de considerar dentro de la emisión de la proyecto legislativos, por una parte, a una interpretación institucional de sus cláusulas y, por otra, una social.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

Es por ello que, la presente comisión subraya la importancia de que las normas o proyectos legislativos no sean comprendidos como átomos desprovistos de interrelación, pues ello comportaría conclusiones incongruentes y proyectos injustos, por el contrario, su sistemática interna obliga a apreciar a la norma como un todo unitario, como una suma de instituciones poseedoras de una lógica integradora uniforme entre lo técnico y lo social. Así, se procura la emisión de normas que expresen un grado de desarrollo cultural, autorrepresentación de todo un pueblo, espejo de su legado cultural y fundamento de sus esperanzas y deseos.

La seguridad jurídica y la igualdad ante la ley son condiciones necesarias para el Estado social y democrático de derecho, estas, a su vez, requieren un marco de condiciones vitales mínimas y órganos autónomos que promuevan el desarrollo en libre competencia. En mérito a ello, esta Comisión considera que los fundamentos axiológicos de toda norma legal deben basarse en la dignidad de la persona humana, pues esta es la expresión proyectada de nuestra comunidad, de allí, la necesidad inexorable de reconocer y desarrollar dicho valor en el contenido esencial de todos los derechos fundamentales y es que, un derecho desprovisto del enraizamiento ético de nuestro sistema cultural carece de legitimidad y está condenado al repudio social.

Este material ético del principio democrático no solo es un presupuesto de los derechos políticos (Art. 35° de la Constitución), sino también del ejercicio de los derechos económicos y sociales, como el principio de igualdad y el modelo de economía social de mercado (Art. 58°).

JUSTICIA SOCIAL



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

El Proyecto de Ley que declara de interés nacional la Creación del Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil debe ser evaluado, desde una óptica ontológica, como un acto de justicia social real, esencial para el Estado en su rol de garante del desarrollo humano, y es que, esta iniciativa se alinea profundamente con los principios de equidad de John Rawls y el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, transformando la política de fomento económico en un mandato ético-político de primera necesidad.

Desde la filosofía de John Rawls, la justificación se encuentra en la necesidad de asegurar los bienes primarios sociales, entendidos como los medios multifacéticos que todo ciudadano requiere para perseguir una vida plena (Rawls, 1971)³. Los jóvenes peruanos, en particular el 18.2% de la juventud categorizada como "Ninis" y los emprendedores que enfrentan un 80% de riesgo de fracaso, carecen de los bienes primarios de Oportunidad e Ingreso que son prerequisites para el auto respeto y la participación económica efectiva, siendo así, el Congreso de la República al utilizar el instrumento de la norma legislativa, el Estado se compromete a priorizar la creación de un Programa Nacional y un Fondo de Financiamiento con el objetivo de beneficiar al sector menos aventajado de la sociedad, lo que en buena cuenta constituye una aplicación directa del Principio de la Diferencia Rawlsiano, el que estructura las instituciones (programas de apoyo) de tal manera que las políticas resulten en la máxima ventaja para aquellos que se encuentran en la peor situación inicial.

El argumento antes descrito se eleva con el *Enfoque de las Capacidades* de Amartya Sen, quien sostiene que la justicia social no debe centrarse solo en la distribución de recursos, sino en la libertad real (Capacidades) que tiene un individuo para alcanzar "funcionamientos" valiosos, como la participación

³ Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Belknap Press of Harvard University Press.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

económica digna (Sen, 1999)⁴. El joven peruano posee la libertad formal para iniciar un negocio, pero las barreras de **falta de capital, informalidad y carencia de formación especializada** restringen severamente su capacidad real para convertir esa libertad en un éxito sostenible. El Programa Nacional de Apoyo Juvenil es, por lo tanto, la respuesta seniana: no solo transfiere el **recurso** (el microcrédito), sino que asegura el **funcionamiento** al proporcionar **formación, incubación de negocios y mentoría** (Art. 5). La Ley Declarativa busca **remover las privaciones** que impiden el ejercicio pleno de la agencia juvenil, logrando una **justicia social real** al expandir las capacidades de la juventud para que puedan ser y hacer lo que valoran: emprender y construir una vida digna.

En suma, el proyecto es ontológicamente necesario porque obliga al Estado a pasar de una justicia meramente formal (libertad de empresa teórica) a una justicia material o real, por lo que, al priorizar un ecosistema de soporte integral, la ley declara que el desarrollo y el éxito empresarial de los jóvenes es un bien público fundamental, esencial para la equidad, la dignidad y la sostenibilidad social del país.

Esta Comisión considera pertinente indicar que, la propuesta legislativa se alinea con el valor superior de la equidad, principio que busca integrar la justicia social en las circunstancias concretas de la sociedad peruana. Dicha sociedad, se caracteriza por una compleja diversidad socioeconómica; en este sentido, la equidad no se opone a la igualdad, sino que la complementa, siendo que su finalidad es permitir una aplicación justa de la ley que considere las particularidades de cada situación emergente, como la que enfrentan los jóvenes en la actualidad.

⁴ Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

4.7. Vinculación con las Políticas de Estado de Acuerdo Nacional

Esta iniciativa legislativa guarda relación y se alinea al **Acuerdo Nacional**⁵, planteada en el ítem de Políticas de Estado, como se resumen a continuación:
(...)

10. Reducción de la pobreza

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado: (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (b) fortalecerá las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; (d) asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; (g) fomentará el desarrollo

⁵ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil; (h) garantizará el ejercicio de los derechos de las personas y el acceso a la administración de justicia de la población que vive en situación de pobreza; (i) fomentará una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción.

17. Afirmación de la economía social de mercado

Nos comprometemos a sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado, pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo.

18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.

4.8. Análisis de relevancia de la futura norma



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

La relevancia de esta futura norma para la sociedad radica, en primer lugar, en un imperativo económico y fiscal. El proyecto no busca solo asistir a un grupo demográfico, sino transformar una carga social —representada por el 18.2% de jóvenes "Ninís" y la alta informalidad— en un activo productivo, además, actúa como catalizador para el desarrollo de emprendimientos innovadores y tecnológicos.

Este fomento revierte la histórica subutilización de capital humano, generando un impacto fiscal positivo para toda la sociedad: cada joven formalizado amplía la base tributaria, aumentando la recaudación fiscal a mediano plazo y contribuyendo directamente al PBI y a la resiliencia económica nacional. Por lo tanto, la norma es esencial para el crecimiento sostenido, la estabilidad económica y la creación de empleo digno en el país.

Del mismo modo, la relevancia de la ley es profundamente social y de gobernanza, abordando el riesgo de inestabilidad intergeneracional. La sociedad tiene un interés vital en reducir el costo social de la exclusión que conlleva el desempleo juvenil y el fracaso empresarial, es en ese sentido que al priorizar la creación del programa, la norma facilita la inclusión social y financiera de jóvenes en situación de vulnerabilidad, cumpliendo así con las políticas de Estado sobre la No Discriminación y el Empleo Digno. Adicionalmente, impulsa un cambio de trayectoria para la juventud, ofreciendo un camino fuera del autoempleo precario.

En este marco, que la presente Comisión considera necesario recapitular el rol del estado, el cual se ve materializado en tres diferentes niveles: un nivel macroeconómico, microeconómico e institucional. Desde una óptica pragmática, desde el plano macroeconómico, el estado ayuda al crecimiento económico con justicia social mediante políticas monetarias y fiscales relativamente equilibradas, evitando así, procesos de atraso cambiario y políticas comerciales que frenen el desarrollo de la competitividad necesaria de nuestro país; desde el plano microeconómico, es el estado quien interviene subsidiariamente en el mercado a



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

través de acciones de: regulación, impuestos y subsidios, fijación de derechos, prestación de los bienes públicos (defensa, justicia, salud, educación, investigación básica); finalmente, desde el campo institucional, es menester del estado encargarse de crear marcos institucionales, entidades públicas e instituciones necesarias, para así promover un ambiente de derechos de propiedad claras, estables y respetables.

Es el Poder Legislativo, puntualmente: el Congreso, quien ostenta la posibilidad de cumplir dicho rol promotor asignado por la Constitución, pues, a través de la promulgación de este tipo de normas, se cimienta el apoyo o la promoción a la actividad empresarial, vgr. establecer medidas adecuadas y necesarias que permitan cumplir con la promoción de una actividad determinada; razón por la cual, la presente Comisión manifiesta su postura favorable para la promulgación de proyectos legislativos como el que es materia de análisis.

4.9. Vinculación con la Resolución de la Agenda Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR

Esta iniciativa legislativa guarda relación y se alinea con la Resolución de la Agenda Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR⁶, de acuerdo con lo indicado en el siguiente cuadro:

RESOLUCIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR		
III. Competitividad en el país	Afirmación de la economía social de mercado.	Economía Social de mercado, protección de los consumidores y usuarios.
	Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.	Promoción y formalización de las Mypes y la mediana empresa. 72. Medidas para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo económico.

⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf>



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

4.10. Análisis Social – Economía inclusiva

En el plano social, los beneficios no monetarios del proyecto son fundamentales, y es que, la propuesta tiene como objetivo la creación del Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil para impulsar las capacidades y la formalización económica de la juventud peruana. Esto se materializará a través de la *"generación de empleo digno"*, un factor clave para el fortalecimiento del capital social.

A mediano y largo plazo, esta dinamización contribuirá a la mejora de la calidad de vida de la población y a la construcción de una economía más inclusiva, cumpliendo así con los pilares de un desarrollo sostenible. Y es que, esta exclusión, sumada a la falta de seguridad jurídica, se convierte en un desafío estructural que limita el pleno potencial de las empresas, emprendimientos y desarrollo de los jóvenes peruanos. En consecuencia, se perpetúa un ecosistema de baja productividad que obstaculiza la generación de empleo digno y el crecimiento económico de la región.



COMISIÓN PRODUCCIÓN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS 2025-2026

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

CUADRO N° 3.1

PERÚ: TASA DE EMPLEO INFORMAL, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y DEPARTAMENTO, 2022-2024
(Porcentaje)

Área de residencia/ Departamento	2022	2023	2024	Variación 2024/2023 (Puntos porcentuales)
Total	74,0	71,1	70,9	-0,2
Área de residencia				
Urbana	68,5	65,5	65,4	-0,1
Rural	95,4	94,1	94,5	0,4
Departamento				
Amazonas	86,7	85,8	86,1	0,3
Áncash	80,9	78,2	78,3	0,1
Apurímac	87,2	86,7	87,5	0,8
Arequipa	67,0	63,6	62,2	-1,4
Ayacucho	85,9	86,1	85,5	-0,6
Cajamarca	89,5	86,6	87,0	0,4
Cusco	81,0	80,2	79,1	-1,1
Huancavelica	89,3	86,4	85,3	-1,1
Huánuco	85,7	83,2	82,9	-0,3
Ica	61,1	59,2	59,0	-0,2
Junín	80,2	78,7	79,0	0,3
La Libertad	73,8	72,8	73,9	1,1
Lambayeque	74,9	72,8	74,8	2,0
Lima Metrop./Prov. Const. Callao 1/	60,6	56,7	56,9	0,2
Región Lima 2/	74,8	74,5	73,4	-1,1
Loreto	83,9	80,3	80,5	0,2
Madre de Dios	77,0	76,4	76,3	-0,1
Moquegua	65,5	63,0	59,4	-3,6
Pasco	82,6	81,1	79,8	-1,3
Piura	79,2	75,5	76,7	1,2
Puno	89,4	89,3	87,7	-1,6
San Martín	86,1	82,2	83,7	1,5
Tacna	75,5	74,5	71,6	-2,9
Tumbes	77,4	76,8	77,4	0,6
Ucayali	82,1	79,8	79,4	-0,4

1/ Comprende: 43 distritos de Lima Metropolitana y 7 distritos de la Provincia Constitucional del Callao.

2/ Comprende las provincias de: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: INEI - Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN).

Fuente: De *Informe Técnico: Comportamiento de los Indicadores del Mercado Laboral a Nivel Nacional* [Gráfico], por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2025, (https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_empleo_trimestral.pdf).

Del mismo modo, la propuesta de ley construye una economía más inclusiva, proporcionando la incentivos y servicios necesarios para que dicho sector pueda formalizarse e integrarse plenamente.

5. PONDERACIÓN DEL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA FUTURA NORMA

El análisis costo-beneficio es un método de evaluación que permite cuantificar los impactos y efectos de una propuesta normativa en términos cuantitativos, considerando variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

general. De esta manera, se pueden medir y comparar los costos y beneficios esperados.

La iniciativa legislativa no deroga ni modifica ninguna norma vigente de nuestro ordenamiento legal, ni contraviene la Constitución Política del Perú o leyes de menor rango. Por el contrario, el proyecto tiene como objeto establecer un marco normativo para promover a los jóvenes emprendedores del Perú a través de la participación del Estado y la empresa privada, el ámbito de aplicación abarca a jóvenes entre 18 y 29 años de edad con emprendimientos en cualquier etapa de diseño o ejecución. La finalidad es promover el emprendimiento juvenil mediante el diseño de políticas, financiamiento accesible y alianzas público-privadas. Esto se busca lograr a través de la creación del Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil, ejecutado por el Ministerio de la Producción (Produce), y el Fondo de Financiamiento para Jóvenes Emprendedores, un fondo público-privado que otorgará capital semilla, microcréditos y garantías.

La implementación de la norma estará a cargo del Ministerio de la Producción con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Es por ello, que la presente Comisión considera pertinente presentar el siguiente resumen sobre la norma materia de análisis:

ESTADO	
BENEFICIO	COSTO
➤ Fomento y Promoción de la formalización. ➤ Aumento de la competitividad e innovación. ➤ Diversificación productiva.	El Estado, a través del Ministerio de Producción, con el presupuesto ya asignado realiza el análisis, estudio y ejecución de acciones correspondientes, sin erogar gasto al Estado.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

➤ Genera el apoyo e incentivo para la formalización económica, laboral, tributaria y formal.	
➤ Impacto positivo en la imagen institucional.	
➤ Reducción de la pobreza.	

ECONÓMICO	
BENEFICIO	COSTO
➤ Promoverá el desarrollo económico.	El Estado, a través del Ministerio de Producción, con el presupuesto ya asignado realiza el análisis, estudio y ejecución de acciones correspondientes, sin erogar gasto al Estado.
➤ Contribución a mayor recaudación de Impuesto a la Renta y PBI.	
➤ Mayor Recaudación de IGV.	
➤ Genera mayor empleo y formaliza el sector laboral.	
➤ Se aumentará la recaudación a nivel micro y macroeconómico.	
➤ Economía inclusiva.	
➤ Alineamiento con políticas nacionales.	

SOCIAL	
BENEFICIO	COSTO
➤ Generación de empleo digno.	Ninguno
➤ Mejora de condiciones laborales.	
➤ La población mejora la percepción del vanguardismo de la nación en comparación con el desarrollo global.	



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES EMPRENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

➤ Seguridad jurídica.	
➤ Aumenta la confianza en la imagen del Estado.	

6. PROPUESTA DE TEXTO SUSTITUTORIO

La Comisión considera necesario elaborar un texto sustitutorio que cumpla con las normas del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020- 2021/MESA-CR; así mismo que refleje el estudio realizado sobre la base de las normas del sector y las opiniones recibidas.

En tal sentido, consideramos que el nuevo título será: ***“LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO JUVENIL”***, consta de dos artículos.

7. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa, de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del presente dictamen, recaído en el proyecto de Ley **11948/2024-CR**, con el **TEXTO SUSTITUTORIO** siguiente:

El Congreso de la República.

Ha dado la siguiente ley:

TEXTO SUSTITUTORIO



COMISIÓN PRODUCCIÓN MICRO Y
PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS
2025-2026

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA

**“LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL PROGRAMA
NACIONAL DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO JUVENIL**

Artículo único. -Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento Juvenil, dirigido a jóvenes de entre dieciocho y veintinueve de edad con emprendimientos en cualquier etapa de diseño y/o ejecución, orientado a la elaboración de políticas públicas, la promoción del financiamiento accesible y el impulso de alianzas público – privadas.”

Dese cuenta

Sala de Comisiones

Lima, 03 de diciembre de 2025.



Firmado digitalmente por:
RIVAS CHACARA Janet
Milagros FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2025 10:30:13-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2025 11:38:07-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2025 13:49:46-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2025 11:58:03-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 05/12/2025 17:11:35-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2025 11:58:19-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2025 11:59:25-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2025 15:12:12-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2025 12:07:18-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2025 16:53:33-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2025 14:17:32-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2025 15:32:50-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2025 18:40:53-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/12/2025 18:36:01-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 12:53:16-0500

Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre s/n – Lima – Perú.
Oficina N°103- Central Telefónica 311-7777, Anexo 7627-7629



**COMISIÓN PRODUCCIÓN MICRO Y
PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS
2025-2026**

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
11948/2024-CR, LEY QUE PROMUEVE A LOS JÓVENES
EMPREENDEDORES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO Y LA EMPRESA PRIVADA**