CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00658-2026-2031-CD
RU 48724-CD
23 OCTUBRE 2026 09:57 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA EL USO PRODUCTIVO TEMPORAL DE LOCALES COMUNALES EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El **Grupo Parlamentario Fuerza Popular**, a iniciativa del **diputado CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA**, 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 ESTABLECE DISPOSICIONES PARA EL USO PRODUCTIVO TEMPORAL DE LOCALES COMUNALES EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Artículo 1. – Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones que faciliten el uso temporal y compartido de locales comunales para el desarrollo de talleres productivos comunitarios, en el marco de las competencias de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local.

Artículo 2. – Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad contribuir al ejercicio del derecho al trabajo y a la promoción del empleo mediante el aprovechamiento de infraestructura pública subutilizada para el desarrollo de actividades de capacitación y emprendimiento productivo que fortalezcan la economía local.

Artículo 3. – Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación a las municipalidades provinciales y distritales, así como a las entidades públicas y privadas que, en el marco de sus competencias y fines, participen en la implementación de talleres productivos comunitarios.

Artículo 4. – Definiciones

Para los efectos de la presente ley, se aplican las siguientes definiciones:

4.1. Taller productivo comunitario: Espacio físico de uso temporal y compartido en un local comunal, destinado al desarrollo de actividades de capacitación técnico-productiva, fortalecimiento de capacidades, emprendimiento, autoempleo y articulación comercial, sin constituir una nueva entidad, programa o establecimiento permanente de la administración pública.

4.2. Local comunal: Inmueble de propiedad o bajo administración de una municipalidad provincial o distrital, o de otra entidad pública o privada, destinado a actividades de carácter vecinal, social, cultural o de participación ciudadana.

Artículo 5. – Autorización de uso temporal de locales comunales

5.1. Las municipalidades provinciales y distritales, en el marco de sus competencias, pueden autorizar el uso temporal de los locales comunales de su propiedad o administración para el funcionamiento de talleres productivos comunitarios, siempre que dicho uso sea compatible con la naturaleza, finalidad y régimen jurídico aplicable al inmueble.

5.2. Cuando el local comunal no es de propiedad o administración municipal, su utilización requiere la autorización expresa de su propietario o de quien se encuentre legalmente facultado para ello, o del título jurídico que habilite dicho uso.

5.3. La autorización de uso temporal no modifica la titularidad del inmueble ni las condiciones, limitaciones o restricciones aplicables a su administración, uso o disposición.

5.4. El uso productivo temporal se realiza preferentemente considerando las características económicas y productivas de la localidad, la demanda existente y las actividades con potencial de generación de autoempleo y emprendimiento.

5.5. La aplicación de lo dispuesto en el presente artículo no obliga a las municipalidades a construir, ampliar o remodelar infraestructura, adquirir maquinaria, equipos, mobiliario o insumos, ni a contratar personal adicional.

Artículo 6. – Condiciones de utilización y articulación

6.1. La utilización de los locales comunales como talleres productivos comunitarios tiene carácter temporal, compartido y no exclusivo. El acceso y uso de los espacios se sujeta a los criterios objetivos que establezca la municipalidad correspondiente.

6.2. El funcionamiento de los talleres productivos comunitarios no puede impedir ni desnaturalizar la finalidad principal del local comunal ni excluir las actividades vecinales, sociales o culturales para las que fue destinado.

6.3. El funcionamiento de los talleres productivos comunitarios se sujeta al cumplimiento de la normativa vigente en materia de seguridad, salubridad, accesibilidad, aforo, compatibilidad de uso, licencias y demás autorizaciones que resulten exigibles según la naturaleza de la actividad. La autorización de uso temporal no exime del cumplimiento de dichas obligaciones.

6.4. La utilización de los locales no genera derechos de propiedad, posesión, arrendamiento, usufructo ni otro derecho real a favor de los participantes.

6.5. Para el desarrollo de los talleres, las municipalidades articulan, dentro del ámbito de sus competencias, los servicios y capacidades existentes de entidades públicas y privadas, a través de convenios u otros mecanismos de cooperación. La articulación no genera obligación de crear nuevos programas, servicios, prestaciones ni transferencias de recursos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, adecúa las disposiciones normativas y técnicas que resulten necesarias para la aplicación de la presente ley, en el marco de sus competencias.

SEGUNDA. – Financiamiento

La implementación de las acciones previstas en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

El desarrollo económico local constituye un proceso vinculado con el aprovechamiento de las capacidades, características y potencialidades existentes en cada territorio, así como con la participación de los distintos actores públicos, privados y sociales que intervienen en la dinámica económica de una determinada localidad. Su configuración responde a las particularidades propias de cada ámbito territorial y, por tanto, no puede ser entendida únicamente como una reproducción a menor escala de las políticas económicas nacionales.

Tello (2010) señala que uno de los elementos que diferencia el desarrollo económico local del desarrollo nacional es precisamente la relevancia de los factores de localización y de los bienes y servicios disponibles en el territorio[1]. En esa medida, las estrategias orientadas a fortalecer la actividad económica local deben considerar las características productivas, sociales e institucionales de cada jurisdicción.

Dentro de esta dinámica, el autoempleo y el emprendimiento constituyen formas mediante las cuales las personas desarrollan actividades económicas por cuenta propia, generando bienes o prestando servicios y participando directamente en los mercados locales. Estas actividades abarcan una amplia diversidad de sectores productivos y comerciales, por lo que Barron (2020) identifica al autoempleo y a la microempresa como componentes relevantes de las economías en desarrollo y destaca la relación existente entre el fortalecimiento de capacidades empresariales y la consolidación de las unidades económicas de menor escala[2].

Sin embargo, este sector enfrenta barreras estructurales significativas que limitan su crecimiento y consolidación. La magnitud del trabajo independiente constituye un factor determinante en la configuración del mercado laboral nacional, a menudo caracterizado por condiciones de vulnerabilidad, como lo documenta la Organización Internacional del

[1] Tello, M. D. (2010). Descentralización y desarrollo económico local en el Perú: conceptos y realidades. Politai, 1(1), 42–52. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13926
[2] Barron, M. (2020). Business training programs and microenterprise formalization in Peru. Cogent Economics & Finance, 8(1), 1791546. https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1791546

Trabajo (2024)[3]. La carencia de infraestructura física adecuada y accesible impide que los ciudadanos puedan articularse en talleres o espacios de aprendizaje colectivo, lo que restringe severamente sus posibilidades de recibir capacitación técnico-productiva y mejorar su competitividad.

Esta limitación logística y de espacios físicos dificulta la materialización de los objetivos trazados en las políticas públicas para la superación de la pobreza. El Acuerdo Nacional subraya la importancia de promover la igualdad de oportunidades y el acceso al empleo pleno, digno y productivo, así como la competitividad y formalización de la actividad económica (Acuerdo Nacional, s. f.)[4]. No obstante, mientras no se superen las deficiencias de infraestructura para el fomento del emprendimiento a nivel local, las iniciativas individuales de autoempleo continuarán operando con fuertes restricciones, sin la articulación necesaria con los servicios del Estado y sin lograr un impacto sostenible en la comunidad.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

La problemática que sustenta la iniciativa no se circunscribe a la simple ausencia de espacios para realizar actividades productivas, ni se reduce a la necesidad de impartir talleres de capacitación para el cumplimiento de metas municipales. Por el contrario, obedece a una realidad estructural caracterizada por la elevada incidencia del autoempleo y de las actividades económicas de pequeña escala que operan en condiciones de informalidad. A ello se suman las limitaciones persistentes para fortalecer las capacidades productivas de los ciudadanos, así como el acceso sumamente desigual a los servicios de acompañamiento empresarial, lo que impide la articulación de la oferta institucional con las demandas de la población.

La magnitud del trabajo independiente constituye un factor determinante en la configuración del mercado laboral nacional. La Organización Internacional del Trabajo

[3] Organización Internacional del Trabajo. (2024). Los trabajadores independientes y la protección social en salud en Perú: Caracterización, nivel de cobertura y el rol del seguro social de salud (EsSalud). Oficina de la OIT para los Países Andinos. https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-08/Estudio%20Trabajadores%20Independientes_EsSalud%20%281%29.pdf

[4] Acuerdo Nacional. (s. f.). Políticas de Estado. https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado-politicas-de-estado-castellano/

(2024)[5] estima que los trabajadores independientes representan aproximadamente el 40% de la población económicamente activa ocupada del país. De este grupo poblacional, un contingente mayoritario ejerce sus labores fuera del marco regulatorio formal, lo que evidencia una alta vulnerabilidad. Consecuentemente, el autoempleo no configura una actividad marginal, sino una modalidad principal de generación de ingresos.

Participación y condición del trabajo independiente en el Perú

Indicador del mercado laboral	Grupo poblacional de referencia	Porcentaje estimado (%)
Trabajadores independientes	Población económicamente activa ocupada	40
Trabajadores independientes informales	Total de trabajadores independientes	81

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, la existencia de una actividad por cuenta propia no garantiza el alcance de niveles adecuados de productividad, sostenibilidad o capacidad de crecimiento. Una persona puede encontrarse económicamente ocupada mediante una labor independiente y, simultáneamente, enfrentarse a condiciones precarias, nula capacidad de inversión y severas dificultades para acceder a nuevos mercados. Las deficiencias descritas perpetúan un ciclo de estancamiento, lo que condena a numerosos emprendimientos a operar estrictamente como mecanismos de subsistencia frente a las exigencias del entorno.

La consolidación de una unidad económica exige conocimientos y competencias que superan la mera habilidad técnica requerida para la producción de un bien o la prestación de un servicio. Las capacidades asociadas a la determinación de costos, la planificación, el estudio de mercados y la gestión comercial resultan indispensables para evitar la quiebra. En este contexto, Barron (2020)[6] advierte que la participación en programas de capacitación empresarial incrementa significativamente la probabilidad de formalización de las microempresas, lo que subraya la necesidad de complementar la enseñanza técnica con instrucción directiva.

[5] Organización Internacional del Trabajo (2024), óp. cit.
[6] Barron (2020), óp. cit.

Impacto de la capacitación empresarial en microempresas peruanas

Tipo de intervención	Variable de impacto	Efecto observado
Programa de capacitación directiva	Probabilidad de formalización de la microempresa	Incremento de 20 a 25 puntos porcentuales tras dos años

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia científica demuestra la existencia de una brecha profunda entre la adquisición de una competencia en un oficio y su transformación efectiva en una oportunidad rentable. El sostenimiento de las iniciativas locales requiere indispensablemente un acompañamiento sostenido en materia de organización, administración y vinculación comercial. Si los emprendedores no logran asimilar los procedimientos tributarios ni replantear sus planes de negocio, el margen de expansión de sus actividades se reduce de manera drástica y se eleva su nivel de riesgo.

Adicionalmente, se constata una marcada fragmentación de los servicios públicos y privados asociados con la promoción del empleo. Becerra (2016)[7] sostiene que factores como el conocimiento previo del mercado, la adopción de herramientas de gestión y el seguimiento posterior resultan decisivos para asegurar la supervivencia de los microemprendimientos. La carencia de un diagnóstico preciso sobre la relación entre la oferta y la demanda, sumada a las barreras logísticas para la inserción comercial, impide que las intervenciones aisladas garanticen el éxito.

Las necesidades inherentes al desarrollo de una iniciativa económica abarcan distintas fases sucesivas, desde el aprendizaje del oficio y la organización empresarial hasta el cumplimiento normativo y el acceso al financiamiento. No obstante, las prestaciones de apoyo se encuentran frecuentemente dispersas entre instituciones del Estado, entidades educativas y organizaciones de la sociedad civil. Esta dispersión se constituye en una barrera insalvable para los beneficiarios potenciales, quienes, por desconocimiento o limitaciones geográficas, no logran articular los distintos componentes necesarios para formalizar sus negocios.

La proximidad territorial de los espacios de aprendizaje representa un mecanismo efectivo para contrarrestar la inaccesibilidad de los servicios de asesoría. Zárate y

[7] Becerra Pando, L. K. (2016). Diagnóstico de los factores que podrían contribuir a la sostenibilidad de los microemprendimientos del proyecto de generación de negocios de la ONG Socios en Salud en la provincia de Lima Metropolitana y el Callao (Tesis). Pontificia Universidad Católica del Perú. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7174

Rodríguez (2023)[8] constatan empíricamente que la implementación de talleres productivos a nivel vecinal contribuye de forma paralela a la adquisición de competencias técnico-productivas y al fortalecimiento de la asociatividad, la cooperación y el capital social entre los estudiantes. Estas experiencias demuestran el alto impacto de descentralizar la formación hacia entornos comunitarios de fácil acceso.

La utilización estratégica de la infraestructura vecinal se erige como una alternativa idónea para acercar las oportunidades a la población más vulnerable. El acondicionamiento temporal de estos espacios evita la necesidad de exigir a las municipalidades la construcción de nuevas edificaciones, lo cual respeta las capacidades presupuestales y administrativas heterogéneas de cada gobierno local. El aprovechamiento de recintos habitualmente destinados a reuniones sociales fomenta la creación de centros neurálgicos donde convergen las expectativas ciudadanas y la oferta institucional.

A pesar del potencial comprobado, se advierte la ausencia de un marco legislativo común que habilite la utilización compartida y ordenada de los locales comunales para fines de promoción económica. La carencia de lineamientos precisos genera inseguridad jurídica respecto a las condiciones bajo las cuales los gobiernos locales pueden autorizar estas intervenciones sin desnaturalizar la vocación comunitaria de los inmuebles. En consecuencia, numerosos activos inmobiliarios de proximidad permanecen inactivos en horarios específicos, desaprovechando su capacidad para actuar como promotores del autoempleo.

La delimitación objetiva del problema público se concentra en la insuficiente articulación de los recintos, las capacidades y los servicios preexistentes orientados a fortalecer la productividad laboral. Las actividades a pequeña escala exigen un entorno que propicie el desarrollo de competencias empresariales y de formalización mediante la concurrencia de la oferta pública, privada y académica. Habilitar la infraestructura comunal como plataforma de capacitación vincula las demandas del emprendedor con

[8] Zarate Pantoja, M. y Rodríguez Hurtado, J. A. (2023). El desarrollo de capacidades y el capital social permite el empoderamiento de los estudiantes en los Talleres Productivos de la Municipalidad de Lima del Centro de Formación Rosales - Ancón (Tesis). Pontificia Universidad Católica del Perú. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/27023?show=full

los especialistas del sector, lo que contribuye de manera directa y eficiente a la superación de las brechas de empleabilidad en cada distrito.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

El objetivo general de la iniciativa legislativa consiste en establecer las disposiciones que faciliten el uso temporal y compartido de los locales comunales para la implementación de talleres productivos comunitarios. De esta manera, se promueve el aprovechamiento eficiente de la infraestructura comunitaria y pública subutilizada a fin de fortalecer las capacidades técnico-productivas de la población y dinamizar la economía local, lo cual contribuye directamente al ejercicio del derecho al trabajo y a la generación de autoempleo.

Para alcanzar este propósito, la propuesta contempla objetivos específicos orientados a organizar la intervención municipal y garantizar la protección jurídica de los inmuebles. En primer lugar, se regula la autorización del uso temporal de los locales bajo criterios objetivos y de compatibilidad, sin desnaturalizar su vocación social o vecinal originaria ni generar derechos de propiedad, posesión o usufructo a favor de los participantes. En segundo lugar, se establece un mecanismo de articulación de los servicios que brindan las entidades públicas y privadas en el territorio mediante instrumentos de cooperación. Asimismo, se asegura la viabilidad operativa de la medida al disponer que su ejecución se financia con los presupuestos institucionales disponibles, sin obligar a los gobiernos locales a construir nueva infraestructura, contratar personal adicional ni demandar mayores recursos al erario nacional.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La iniciativa se fundamenta en los deberes primordiales del Estado de promover el bienestar general y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, conforme al artículo 44 de la Constitución Política del Perú, en estricta concordancia con la promoción del empleo y el fomento de la creación de riqueza en un régimen de economía social de mercado. Los artículos 1 y 2 de la fórmula legal establecen el objeto y la finalidad de la intervención, dirigidos a viabilizar el uso temporal y compartido de locales comunales para el desarrollo de talleres productivos comunitarios. De este modo, la norma ataca directamente la barrera de acceso a espacios físicos adecuados que enfrentan las

iniciativas de autoempleo y el emprendimiento a pequeña escala en el país. La disposición optimiza la infraestructura pública y vecinal que actualmente se encuentra subutilizada, transformándola en un catalizador para la capacitación técnica y la inserción económica de los ciudadanos, sin requerir la formulación de nuevos proyectos de inversión pública, lo que facilita la actuación inmediata de los gobiernos locales.

El artículo 3 delimita el ámbito de aplicación de la norma hacia las municipalidades provinciales y distritales, así como a las entidades públicas y privadas que participen en la materia, focalizando el esfuerzo interinstitucional en la gestión local. Por su parte, el artículo 4 dota de certeza jurídica a la intervención al definir con precisión los conceptos de taller productivo comunitario y local comunal. Esta delimitación conceptual resulta indispensable para evitar interpretaciones extensivas que confundan la ocupación temporal de un espacio vecinal con la creación de una nueva entidad, programa o establecimiento permanente de la administración pública. Se garantiza así que los recintos destinados originalmente a fines sociales, culturales o de participación ciudadana mantengan intacta su naturaleza jurídica y social, integrando simultáneamente dinámicas orientadas al fortalecimiento de capacidades técnicas y la articulación comercial.

El artículo 5 instaura el mecanismo operativo central de la norma mediante la autorización de uso temporal de los locales comunales, sujetando dicha habilitación a criterios estrictos de compatibilidad con la finalidad y el régimen legal aplicable al inmueble. Para superar los obstáculos de gestión patrimonial en aquellos recintos que no son de administración municipal, se establece la exigencia del consentimiento expreso del propietario o titular legal, lo que salvaguarda el derecho de propiedad y la autonomía institucional de terceros. La disposición precisa de forma categórica que la autorización no altera la titularidad ni las limitaciones del predio. Asimismo, vincula el uso productivo con las características económicas y la demanda de la localidad, blindando financieramente a las municipalidades al establecer que la aplicación de la norma no genera obligaciones vinculantes para construir, remodelar infraestructura, adquirir equipamiento o contratar nuevo personal, lo que previene contingencias presupuestarias.

El artículo 6 regula las condiciones materiales de la utilización de los espacios, imponiendo un carácter estrictamente temporal, compartido y no exclusivo. La fórmula legal ataca el riesgo de apropiación o privatización fáctica de espacios comunitarios al prohibir expresamente que el funcionamiento de los talleres impida o desnaturalice las actividades vecinales originarias. Simultáneamente, el acceso se sujeta al cumplimiento ineludible de la normativa vigente sobre seguridad, salubridad y aforo, diferenciando la autorización de uso de las licencias técnicas exigibles, por lo que no se establecen exoneraciones que expongan al peligro a los usuarios. Además, la disposición anula cualquier posibilidad de que la ocupación temporal genere derechos reales de propiedad, posesión, arrendamiento o usufructo a favor de los participantes. En su dimensión estratégica, el artículo impone a las municipalidades la articulación de los servicios y capacidades ya existentes de otras entidades a través de convenios de cooperación, optimizando la oferta pública sin crear obligaciones de generar nuevas prestaciones o transferencias económicas.

Las disposiciones complementarias finales aseguran la integridad operativa y la viabilidad fiscal de la propuesta normativa. La primera disposición complementaria final sujeta el incumplimiento de la ley a las responsabilidades administrativas correspondientes bajo los principios de legalidad y debido procedimiento de la función pública, previniendo la inacción frente a usos indebidos de la infraestructura comunitaria. La segunda disposición complementaria final circunscribe el financiamiento de las acciones previstas a los márgenes del presupuesto institucional de las entidades involucradas, dejando expresamente establecido que no se demandan recursos adicionales al Tesoro Público. Esta regla económica garantiza que la promoción del desarrollo económico local y la mejora de las condiciones para el emprendimiento se materialicen íntegramente a través de la eficiencia administrativa, la integración de servicios interinstitucionales y la gestión responsable y maximizada de los activos inmobiliarios ya disponibles en el territorio.

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 se presentó un (1) proyecto de ley con un objeto similar. El restante no culminó su trámite y, al término del Congreso unicameral del periodo 2021-2026, pasó al archivo.

Proyectos de ley presentados en el periodo parlamentario 2021-2026

N°	Proyecto de Ley	Fecha de presentación	Título	Estado	Autor
1	03826/2022-CR	21/12/2022	Ley que promueve la creación e implementación de talleres productivos en los locales comunales de las municipalidades del país	Archivado al término del periodo.	Lady Mercedes Camones Soriano

Fuente: Página web del Congreso de la República, consultada el 20/10/2026.

Marco legal

1. Constitución Política del Perú, en la cual se consagran los deberes del Estado en materia de promoción del empleo y se reconoce la autonomía de los gobiernos locales para fomentar el desarrollo económico local.

2. Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, mediante la cual se establecen las competencias de las municipalidades provinciales y distritales para promover el desarrollo económico en su jurisdicción y se regula la administración de los bienes de propiedad municipal.

3. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en la que se fijan los objetivos del desarrollo económico descentralizado y se asigna a los gobiernos locales la función de promover la actividad productiva y el aprovechamiento de la infraestructura pública.

4. Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, a través de la cual se regula el aprovechamiento eficiente de los predios de propiedad estatal y se determinan las condiciones para su uso temporal en beneficio de la comunidad.

5. Decreto Supremo 013-2013-PRODUCE, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, mediante el cual se establecen los mecanismos orientados al fortalecimiento de las capacidades técnico-productivas y se fomenta la generación del autoempleo.

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 implementación de la propuesta normativa comprende de manera directa a la población local, con especial énfasis en los ciudadanos que requieren espacios físicos para el desarrollo de emprendimientos y la capacitación técnico-productiva. Estos beneficiarios acceden a los talleres comunitarios para fortalecer sus competencias y generar autoempleo, aprovechando la infraestructura existente sin que ello implique la adquisición de derechos de propiedad, posesión o arrendamiento. De este modo, su participación dinamiza la economía local y optimiza el uso de recintos habitualmente destinados a fines vecinales o sociales.

Las municipalidades provinciales y distritales asumen un rol promotor y articulador dentro de sus respectivas jurisdicciones. Estas entidades de gobierno local evalúan la viabilidad de las iniciativas y autorizan el uso temporal de los locales comunales bajo su administración, asegurando que la actividad productiva resulte compatible con la naturaleza del inmueble. Por su parte, las demás entidades públicas y privadas que ostentan la titularidad o administración de dichos espacios participan mediante el otorgamiento de la autorización expresa, conservando inalterables sus prerrogativas sobre la infraestructura.

Finalmente, la operatividad de la medida recae en los servidores públicos de las entidades involucradas, quienes gestionan los mecanismos de cooperación y supervisan el cumplimiento de las condiciones de uso. Su intervención garantiza que las actividades productivas respeten las disposiciones vigentes en materia de seguridad, salubridad y aforo, ciñendo el financiamiento de estas acciones estrictamente a los presupuestos institucionales regulares, sin demandar recursos adicionales al erario nacional.

Actores involucrados en la implementación

Actor	Papel en la implementación	Qué le exige la ley
MUNICIPALIDADES PROVINCIALES Y DISTRITALES	Actúan como las entidades promotoras y articuladoras del uso temporal de los inmuebles para el desarrollo de actividades formativas y de emprendimiento.	Autorizar el uso de los espacios bajo criterios objetivos, asegurar la compatibilidad con el fin original del inmueble y articular servicios mediante mecanismos de cooperación.
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS	Participan como titulares o administradoras de infraestructura comunitaria susceptible de aprovechamiento compartido para fines productivos.	Otorgar la autorización expresa que habilite el uso de sus instalaciones cuando el local comunal no se encuentra bajo propiedad o administración municipal.
POBLACIÓN Y EMPRENDEDORES LOCALES	Constituyen los beneficiarios directos que acceden a los talleres productivos comunitarios para fortalecer sus capacidades y generar autoempleo.	Desarrollar sus actividades sujetándose a los criterios municipales y a las normas de seguridad y salubridad, sin adquirir derechos reales sobre la infraestructura.
SERVIDORES PÚBLICOS	Operan como los responsables administrativos de la gestión, evaluación y control de las autorizaciones otorgadas y los convenios suscritos.	Cumplir las obligaciones establecidas en la norma bajo responsabilidad administrativa, garantizando que no se desnaturalice el propósito principal del recinto vecinal.

Fuente: Elaboración propia.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La propuesta legislativa no modifica ni deroga ninguna norma vigente en el ordenamiento jurídico nacional. Por el contrario, regula exclusivamente el uso productivo temporal de los locales comunales, estableciendo un marco normativo complementario para que las municipalidades provinciales y distritales faciliten el desarrollo de talleres productivos comunitarios dentro de su jurisdicción.

La iniciativa se integra a la legislación nacional como una disposición que viabiliza la articulación interinstitucional en materia de capacitación técnico-productiva, fortalecimiento de capacidades y promoción del autoempleo. A fin de evitar conflictos o redundancias con la normativa civil y municipal, la fórmula legal precisa que su aplicación no altera el régimen de propiedad, posesión o administración aplicable a los inmuebles, ni genera derechos reales a favor de los participantes, lo que garantiza que no se desnaturalice la finalidad principal de dichos recintos comunitarios.

Asimismo, la norma no crea fondos, programas presupuestales, subvenciones, unidades ejecutoras, estructuras administrativas ni mecanismos financieros adicionales,

y tampoco modifica las condiciones de financiamiento de las intervenciones públicas existentes. En consecuencia, su efecto consiste en optimizar y articular las herramientas de desarrollo económico local mediante los servicios y la infraestructura ya instalados, manteniendo inalterables la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales, así como las competencias sectoriales vigentes.

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Impacto económico

La iniciativa genera efectos económicos favorables al establecer condiciones que impulsan el desarrollo productivo local mediante el aprovechamiento de la infraestructura pública y vecinal ya existente. La mejora de la rentabilidad de los emprendimientos comunitarios depende estrechamente de la disponibilidad de espacios físicos que faciliten sus operaciones en las etapas iniciales de formación. Patiño (2023) analiza la optimización económica de los sistemas productivos, destacando que el fortalecimiento de las condiciones espaciales y asociativas resulta fundamental para incrementar la sostenibilidad empresarial[9]. En ese sentido, la habilitación temporal de recintos comunales reduce de forma efectiva las barreras de entrada para los trabajadores independientes de menor escala.

Asimismo, la articulación de los activos territoriales con las nuevas actividades productivas fortalece la competitividad comercial de cada localidad dentro de su propio entorno económico. Champredonde y Borba (2015) precisan que las estrategias para diferenciar los productos locales contribuyen decisivamente al desarrollo del territorio, lo cual requiere que las comunidades cuenten con infraestructuras adecuadas para la capacitación y la comercialización[10]. El impacto económico de la norma se mide posteriormente a través de indicadores municipales de formalización, generación de autoempleo y supervivencia de los negocios albergados, dado que los resultados agregados dependen de la gestión específica en cada jurisdicción.

[9] Patiño Fernández, M. A. (2023). Optimización económica de los sistemas productivos familiares de la asociación ASIPAP, Umala, La Paz. *Revista de Investigación e Innovación Agropecuaria y de Recursos Naturales, 10*(2), 52-60. https://doi.org/10.53287/jqne6519dg76e

[10] Champredonde, M. y Borba, M. F. S. (2015). *Diferenciar productos locales, contribuyendo al desarrollo territorial.* Brazilian Agricultural Research Corporation. http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/1018909

Efectos monetarios

Los beneficios monetarios directos consisten en la disminución de los costos fijos asociados al arrendamiento de locales comerciales o espacios formativos para los emprendedores y productores. Aunque no existe una estimación causal disponible que permita atribuir a esta iniciativa un ahorro económico exacto a nivel nacional, la mitigación de los gastos operativos libera capital para la adquisición de insumos directos. Becerra y Cuadrado (2020) estudian el microcrédito productivo como dinamizador de la economía, evidenciando que el acceso al capital resulta mucho más eficiente cuando los emprendedores operan con costos de infraestructura reducidos[11].

De igual manera, la sostenibilidad financiera de las iniciativas económicas de base social se incrementa cuando logran interactuar y consolidarse en espacios geográficos centralizados dentro de la misma comunidad. Tenorio y Urrutia (2024) evalúan el impacto de los bancos comunales, demostrando que la disponibilidad de puntos de encuentro comunes y la agrupación territorial disminuyen considerablemente los costos de intermediación y transacción[12]. El uso compartido de locales facilita que las entidades de cooperación operen con mayor eficiencia monetaria en cada distrito.

Por su parte, los costos monetarios de aplicación para los gobiernos locales se restringen a la valoración en horas de trabajo del personal técnico que evalúa las solicitudes y autoriza los talleres. La eventual reducción del gasto público en programas sociales o el incremento de la recaudación tributaria local se evalúan de forma individual por cada municipalidad según los resultados de su gestión territorial. Se prescinde de señalar montos de ahorro específicos no documentados mediante una fuente primaria verificable, en estricta concordancia con la imposibilidad de extrapolar resultados locales a una escala estadística nacional.

Efectos no monetarios

Entre los efectos no monetarios destaca el fortalecimiento del tejido social, la integración comunitaria y la optimización integral del uso de los bienes administrados por el Estado.

[11] Becerra Molina, E. y Cuadrado Sánchez, G. (2020). El microcrédito productivo como dinamizador de la economía campesina en la región del Austro. *Visionario Digital, 4*(4), 6-31. https://doi.org/10.33262/visionariodigital.v4i4.1416

[12] Tenorio Guegia, Y. A. y Urrutia Alvarado, K. A. (2024). *Análisis sobre el impacto de los bancos comunales y su sostenibilidad en la ciudad de Popayán, Cauca* [Tesis de licenciatura, Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca]. https://repositorio.unimayor.edu.co/handle/20.500.14203/2119

Wiesenfeld y Sánchez (2012) examinan la relación entre la participación y las políticas públicas, determinando que la gestión compartida de los recursos de la comunidad reduce los niveles de pobreza y fomenta una sólida cohesión vecinal[13]. La fórmula legal institucionaliza áreas de encuentro donde la formación técnico-productiva se desarrolla en perfecta armonía con las actividades ciudadanas y culturales.

La correcta administración de los recintos comunales previene el deterioro de las infraestructuras a causa del desuso o el abandono prolongado, garantizando al mismo tiempo su preservación para fines sociales. Velasco y Tamayo (2020) analizan la administración de bienes en territorios comunales, aportando un enfoque de gobernanza que demuestra cómo una reglamentación clara previene los conflictos sobre el aprovechamiento de los espacios colectivos[14]. La disposición legal asegura que el uso productivo temporal no genere derechos reales de propiedad, posesión o usufructo que desnaturalicen la finalidad primaria del inmueble.

La experiencia histórica de las agrupaciones territoriales subraya la trascendencia de los recintos comunitarios como elementos catalizadores de las dinámicas de progreso y bienestar local. Da Graca (2020) señala en su estudio sobre los movimientos comunales la enorme relevancia estructural que poseen las áreas comunes para consolidar proyectos colectivos duraderos y organizar adecuadamente a los sectores productivos[15]. La utilización racional de las instalaciones físicas proporciona a los ciudadanos mayor predictibilidad, seguridad y transparencia para el ejercicio de sus derechos de asociación y trabajo.

Finalmente, la disponibilidad de estos talleres productivos comunitarios facilita la asimilación y difusión de prácticas sostenibles que resulten acordes con las vocaciones económicas de cada departamento. Roa (2016) investiga los sistemas productivos agroecológicos, cuya correcta implementación y transmisión de saberes requieren de

[13] Wiesenfeld, E. y Sánchez, E. (2012). Participación, Pobreza y Políticas Públicas: 3P que Desafían la Psicología Ambiental Comunitaria (El caso de los Concejos Comunales de Venezuela). *Psychosocial Intervention, 21*(3), 225-243. https://doi.org/10.5093/in2012a21

[14] Velasco Andrade, P. R. y Tamayo Ortiz, C. V. (2020). Agua en territorios comunales: gestión del riego en el valle del río Javita, provincia de Santa Elena. *Siembra, 7*(1), 027-042. https://doi.org/10.29166/siembra.v7i1.1865

[15] da GRACA, L. (2020). Cerca de la revolución: aproximación al estudio de Carlos Astarita sobre los movimientos comunales. *Sociedades Precapitalistas, 10*, e052-e052. https://doi.org/10.24215/22505121e052

espacios físicos estables que permitan una capacitación técnica continua y especializada en el propio territorio[16]. Estos efectos cualitativos constituyen los beneficios primordiales de la intervención, siempre que se verifique una articulación efectiva por parte de las municipalidades y se cumplan estrictamente las normativas de seguridad e higiene.

Impacto presupuestal

La implementación de la iniciativa normativa se financia de manera íntegra con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas comprendidas en su ámbito de aplicación. Las acciones de articulación interinstitucional, la evaluación de las condiciones del predio y la emisión de las autorizaciones temporales se ejecutan dentro de las funciones regulares de las municipalidades provinciales y distritales. Conforme a las dimensiones de la informalidad y el trabajo independiente detalladas en la sección II, la intervención aborda una carencia estructural de infraestructura formativa sin autorizar mayores recursos al Tesoro Público.

La fórmula legal dispone expresamente que la autorización de uso productivo no obliga a los gobiernos locales a construir, ampliar ni remodelar la infraestructura comunal y vecinal existente. Asimismo, la medida excluye de forma explícita cualquier mandato orientado a la adquisición de nueva maquinaria, equipamiento, mobiliario o a la contratación de personal adicional para el sostenimiento de los talleres. Cada procedimiento administrativo de uso compartido se apoya estrictamente en las capacidades logísticas actuales de la localidad, lo que garantiza el mantenimiento de la disciplina fiscal del aparato estatal.

A partir de los datos analizados y la nula afectación financiera documentada en la fórmula, el análisis costo-beneficio resulta cualitativamente favorable bajo criterios de estricta eficiencia en la gestión pública. En consecuencia, la propuesta no contraviene la prohibición contenida en el artículo 107, literal a), del Reglamento de la Cámara de Diputados, toda vez que los representantes no tienen iniciativa para crear ni aumentar el gasto público. La ley opera con exclusividad como un marco habilitante que permite

[16] Roa Vega, M. L. (2016). Sistemas productivos agroecológicos. *Revista Sistemas de Producción Agroecológicos, 7*(1), 67-91. https://doi.org/10.22579/22484817.680

rentabilizar socialmente el patrimonio público subutilizado, garantizando la viabilidad presupuestal de los gobiernos locales y regionales.

Costos y beneficios por actor

Actor	Costos	Beneficios
MUNICIPALIDADES PROVINCIALES Y DISTRITALES	Asignación de horas-hombre del personal técnico y administrativo para la evaluación de solicitudes, la constatación de compatibilidad de uso, la emisión de autorizaciones temporales y la coordinación operativa interinstitucional.	Optimización de la infraestructura pública subutilizada, dinamización efectiva de la economía en su jurisdicción, incremento del potencial de formalización de negocios y cumplimiento de sus metas de desarrollo económico sin ejecutar nuevos proyectos de inversión pública en infraestructura.
ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS TITULARES DE LOCALES	Gestión documentaria básica para la evaluación de viabilidad, la emisión del consentimiento expreso y la participación en la suscripción de los respectivos convenios de cooperación interinstitucional.	Puesta en valor y mantenimiento preventivo de los inmuebles mediante el uso continuo, prevención del deterioro por abandono prolongado y fortalecimiento de su presencia institucional en la comunidad, conservando la titularidad, el control y la finalidad principal del predio.
TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y EMPRENDEDORES LOCALES	Cumplimiento estricto de las disposiciones de compatibilidad de uso, acatamiento de las normas sobre salubridad, seguridad y aforo, y asunción de los gastos directos correspondientes a los insumos de sus actividades.	Reducción significativa de los costos fijos vinculados al arrendamiento de espacios privados, superación de las barreras económicas de entrada, mejora de la rentabilidad inicial de sus proyectos y acceso a infraestructura idónea para la capacitación técnica y la articulación comercial.
POBLACIÓN LOCAL Y COMUNIDAD	Adaptación a una mayor concurrencia y flujo de personas en los locales comunales durante los horarios y días específicamente establecidos para el desarrollo de los talleres productivos.	Fortalecimiento del tejido social, mayor oferta de servicios e iniciativas productivas en el territorio, incremento de las oportunidades de inserción económica y cohesión vecinal mediante la preservación activa y transparente de las áreas destinadas al uso común.

Fuente: Elaboración propia.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

La propuesta legislativa no genera impactos ambientales directos ni indirectos sobre el entorno natural, toda vez que su ámbito de aplicación se enmarca en el establecimiento de disposiciones administrativas para viabilizar el uso temporal y compartido de locales comunales preexistentes, sin promover ni autorizar la ejecución de obras de construcción, ampliación territorial o modificación física de la infraestructura. En consecuencia, no resulta aplicable la formulación de medidas de mitigación ambiental, dado que la implementación de los talleres productivos comunitarios se encuentra subordinada al estricto cumplimiento de la normativa municipal vigente en materia de salubridad, seguridad y compatibilidad de uso, lo cual garantiza la preservación de las condiciones del entorno y previene la generación de externalidades negativas en el territorio.

Lima, octubre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTRO CRUZ Javier Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2026 18:21:58-0500

Firmado digitalmente por: DOMINGUEZ HERRERA Carlos Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 22:14:37-0500

Carlos Alberto Domínguez Herrera
Diputado de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON DE VETTORI Cecilia Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2026 16:34:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GATICA VEGA Francisco Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2026 14:07:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEZA RIVERA Flor De Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2026 16:55:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALQUI ORDOÑEZ Jhonn Brayam FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2026 17:30:19-0500