



LEY QUE PROMUEVE Y RECONOCE LA ACTIVIDAD DEL PANADERO ARTESANAL COMO PARTE DE LA ECONOMÍA PRODUCTIVA DEL PERÚ

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa del Congresista **DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE PROMUEVE Y RECONOCE LA ACTIVIDAD DEL PANADERO ARTESANAL COMO PARTE DE LA ECONOMÍA PRODUCTIVA DEL PERÚ

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover y reconocer la panadería artesanal como actividad económica, alimentaria y productiva nacional, destacando su contribución a la seguridad alimentaria, la nutrición saludable, la identidad cultural y el desarrollo sostenible. Asimismo, establece mecanismos para su fortalecimiento mediante articulación institucional y en el marco de la normativa vigente.

Artículo 2. Definición de panadería artesanal

Para efectos de la presente ley, se considera panadería artesanal a la actividad productiva de elaboración de pan mediante procesos manuales y con métodos tradicionales de amasado y horneado. No están comprendidas en la presente definición aquellas cuyos procesos estén altamente automatizados o integren líneas de producción de gran escala.

Artículo 3. Articulación con el Registro Nacional del Artesano

- 3.1 Las personas naturales o jurídicas que ejerzan la panadería artesanal pueden inscribirse en el Registro Nacional del Artesano, regulado por la Ley 29073, Ley del artesano y del desarrollo de la actividad artesanal.
- 3.2 El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo implementa mecanismos de identificación, promoción y acompañamiento especializado dentro del Registro

Nacional del Artesano, a fin de generar un subregistro específico de panaderos artesanales, con criterios técnicos y productivos diferenciados.

- 3.3 La inscripción otorga acceso preferente a los beneficios de la presente ley, sin perjuicio de los derechos reconocidos por la Ley 29073.

Artículo 4. Beneficios y promoción de la actividad

- 4.1 Las personas naturales o jurídicas inscritas en el subregistro del Registro Nacional del Artesano como panaderos artesanales pueden acceder a los siguientes beneficios:

- a) Programas públicos de capacitación técnica, empresarial y sanitaria.
- b) Participación en ferias gastronómicas locales, regionales y nacionales.
- c) Prioridad en compras públicas alimentarias realizadas por entidades del Estado (comedores populares, programas sociales, Wasi Mikuna, entre otros).

- 4.2 El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo coordina con los gobiernos regionales y locales para la ejecución articulada de estas acciones.

Artículo 5. Fomento de la panadería saludable

El Estado promueve la producción y consumo de pan saludable mediante:

- a) El uso de cereales nativos y productos regionales de alto valor nutricional.
- b) El Ministerio de Salud, en coordinación con el Instituto Nacional de Calidad, aprueba la norma sanitaria para la fabricación, elaboración y expendio de panes artesanales, con condiciones mínimas de salubridad, higiene e inocuidad alimentaria.
- c) Los gobiernos locales fiscalizan el cumplimiento de la norma sanitaria, emitiendo certificados a los panaderos que cumplan con la disposición.

Artículo 6. Acceso a instrumentos de financiamiento productivo

- 6.1 El Estado promueve la mejora de la productividad y competitividad de las panaderías artesanales mediante su incorporación en el Programa de Compensaciones para la Competitividad – PROCOMPITE, conforme a los lineamientos establecidos por la Ley 29337 y su reglamento.

- 6.2 Las panaderías artesanales, organizadas como personas naturales o jurídicas, pueden postular al cofinanciamiento de planes de negocio orientados a mejorar sus capacidades productivas, tecnológicas, organizativas o de comercialización, siempre que cumplan con los requisitos establecidos por el programa.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, contados desde su publicación.

SEGUNDA. Adecuación normativa

El Ministerio de la Producción y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo adecuarán la normativa vigente para garantizar la incorporación efectiva de las panaderías artesanales al Registro Nacional del Artesano.

Lima, julio de 2025



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/07/2025 15:46:51-0500

DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/07/2025 16:12:40-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/07/2025 15:16:23-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/07/2025 15:16:29-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/07/2025 16:59:36-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/07/2025 17:22:39-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161740126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/07/2025 11:09:35-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/07/2025 09:54:18-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/07/2025 10:32:34-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/07/2025 15:44:54-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Identificación del problema

La aprobación de una ley que promueve y reconoce la actividad del panadero artesanal responde a una problemática estructural que afecta a un sector clave de la economía productiva nacional, con profundas implicancias en el bienestar alimentario y el desarrollo económico territorial. La actividad panadera artesanal no solo es una fuente de ingresos para miles de familias, sino que también constituye un eslabón vital en la cadena de abastecimiento alimentario, con impactos directos en la nutrición y el consumo masivo.

A pesar de su relevancia, este sector enfrenta múltiples desafíos. Uno de los principales problemas que aqueja al sector panadero artesanal es la ausencia de mecanismos permanentes de capacitación técnica, empresarial y sanitaria, por parte del Estado. La elaboración de pan requiere conocimientos que van más allá del oficio empírico, especialmente en lo referente a:

- Técnicas de fermentación saludable.
- Buenas prácticas de manufactura.
- Uso de insumos alternativos con mayor valor nutricional.
- Adaptación a normas sanitarias y de inocuidad alimentaria.

Muchos panaderos artesanales desconocen los estándares mínimos que exige la autoridad sanitaria para una operación segura, lo que genera vulnerabilidad frente a fiscalizaciones. Esta falta de capacitación también limita la capacidad del sector para innovar y adaptarse a nuevas demandas del consumidor, como panes con menor contenido de sodio, sin aditivos químicos o elaborados con insumos autóctonos.

La ley propuesta busca subsanar esta brecha al establecer, un derecho explícito a acceder a programas de capacitación técnica, sanitaria y empresarial, promovidos por el Ministerio de la Producción y articulados con gobiernos regionales y locales.

Por otra parte, en un contexto donde las enfermedades aumentan, se hace urgente distinguir al pan artesanal saludable como una opción nutricionalmente valiosa dentro del mercado local. Sin embargo, los panaderos artesanales no cuentan actualmente con mecanismos de certificación o diferenciación sanitaria que los identifique ante el consumidor como productores de “pan saludable”, elaborado con ingredientes naturales, y sin exceso de aditivos químicos.

Uno de los principales factores que afecta la sostenibilidad de la panadería artesanal es el alto costo de la harina industrializada, principal insumo del pan,

cuyo precio ha experimentado alzas significativas, especialmente tras eventos internacionales como el conflicto Rusia-Ucrania o la volatilidad de los precios del trigo en los mercados globales.

Este incremento no se ha trasladado proporcionalmente al precio de venta del pan, debido a la competencia desleal, la presión del consumidor de bajos ingresos, y la ausencia de mecanismos públicos de regulación de costos de producción en el sector informal. El resultado es una reducción obligada en la calidad del pan (uso de aditivos, menor valor nutricional) y una precarización de la actividad del panadero artesanal, que muchas veces debe operar con márgenes mínimos o incluso en pérdida.

A esta problemática se suma la concentración del mercado de harinas en pocas empresas, lo que configura una situación de cuasi monopolio que limita el acceso a harinas de calidad a precios competitivos. Esta concentración impacta directamente en la soberanía alimentaria, en la medida que deja en situación de dependencia y vulnerabilidad a los pequeños productores artesanales.

Frente a este escenario, la ley plantea un enfoque proactivo y estructural, al promover la valoración e incorporación de harinas nacionales alternativas, como quinua, kiwicha, maíz morado, cañihua o tarwi, en la elaboración del pan. Este uso no solo fortalece las cadenas agrícolas locales, sino que abre oportunidades para el desarrollo de pequeños molinos artesanales de menor escala, que actualmente operan sin incentivos ni reconocimiento. Esto dinamiza la economía territorial y reduce la dependencia de harinas importadas, abriendo el camino hacia un modelo de producción alimentaria más sostenible.

II. Propuesta normativa

En el artículo 1 se establece que la ley busca promover y reconocer la panadería artesanal como una actividad económica, alimentaria y productiva nacional. Destaca su aporte a la seguridad alimentaria y la nutrición saludable, al fomentar el uso de insumos locales y métodos tradicionales. Reconoce el valor cultural y social del pan artesanal y su contribución al empleo local y familiar. Además, la norma plantea mecanismos para apoyar su capacitación y acceso a beneficios, superando barreras que limitan su crecimiento. Así, se consolida un marco legal que impulsa la economía popular y fortalece la producción artesanal nacional.

En el artículo 2 se define con claridad técnica a la panadería artesanal, delimitándola de procesos industriales mediante el criterio de baja automatización y escala, para diferenciarla de la producción industrial o automatizada, asegurando que los beneficios de la ley estén dirigidos únicamente a pequeños productores que emplean métodos tradicionales y manuales. Esta delimitación permite preservar el valor cultural, nutricional y social del pan artesanal, y facilita la implementación de políticas públicas focalizadas. Al excluir procesos altamente automatizados y líneas de gran escala, se evita el aprovechamiento indebido por parte de grandes empresas.

En el artículo 3 se articula la inscripción en el Registro Nacional del Artesano, como mecanismo de formalización progresiva, a través de un subregistro específico que permita identificar a panaderos artesanales en función de su práctica productiva, territorial y cultural. Este enfoque evita barreras normativas y promueve inclusión, conforme al principio de progresividad del derecho al trabajo y al desarrollo.

En el artículo 4 propone regular beneficios concretos, tales como la capacitación, participación en ferias y prioridad en compras estatales. Estos beneficios no generan gastos automáticos al tesoro público, pues se canalizan a través de programas ya existentes, respetando lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe el establecimiento de beneficios fiscales sin previsión presupuestal o iniciativa del Poder Ejecutivo.

En el artículo 5 se plantea promover la producción de pan saludable mediante el uso de insumos andinos y el establecimiento de normas sanitarias, con la participación de Instituto Nacional de Calidad y el Ministerio de Salud, a fin de establecer estándares mínimos que promuevan la mejora progresiva de la calidad nutricional del pan. Asimismo, asigna a los gobiernos locales la función de fiscalizar y emitir certificados con valor comercial y sanitario, lo que contribuirá a la reputación del oficio y su posicionamiento en el mercado.

En el artículo 6 se plantea garantizar que los panaderos artesanales accedan a mecanismos efectivos de fortalecimiento productivo, como el Programa de Compensaciones para la Competitividad – PROCOMPITE. Este programa, regulado por la Ley 29337, tiene como finalidad mejorar la competitividad de cadenas productivas mediante el cofinanciamiento de planes de negocio. La panadería artesanal, al tratarse de una actividad tradicional de micro y pequeñas unidades productivas, es plenamente compatible con dicho objetivo. El acceso a PROCOMPITE permitirá a los panaderos artesanales superar barreras como la falta de tecnología, maquinaria, capacitación y dificultades de acceso al mercado. Además, promueve su formalización, calidad productiva y sostenibilidad. Esta medida responde directamente al objeto de la ley, que es fortalecer institucionalmente esta actividad económica y cultural.

Las Disposiciones Complementarias Finales aseguran que la reglamentación y adecuación normativa por parte de PRODUCE y MINCETUR se efectúe en plazos razonables y con criterios de coherencia sistémica, fortaleciendo el marco de políticas públicas para MYPE, gastronomía, salud y cultura.

III. Antecedentes normativos

La Ley 29073, Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal, crea el Registro Nacional del Artesano y establece el marco general para la promoción, protección y desarrollo de las actividades artesanales en el Perú. Su objetivo principal es reconocer y fortalecer la economía popular y tradicional vinculada a

la artesanía, proporcionando un sistema de registro, acceso a beneficios y asistencia técnica. La propuesta legislativa busca articularse con esta ley para incorporar un subregistro específico para panaderos artesanales, reconociendo las particularidades productivas de este sector, sin generar duplicidades, ni conflictos normativos.

IV. Relación con el Acuerdo Nacional

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado II: Equidad y Justicia Social, que contiene la política 10: **“Reducción de la pobreza”**, que establece lo siguiente:

“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 (...).”

V. Análisis costo – beneficio

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la presente iniciativa, así como los costos vinculados al mismo:

a) Beneficios

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Panaderos artesanales	Acceso a capacitación, formalización voluntaria, posibilidad de certificación, acceso a ferias y compras públicas.	El acceso a capacitación técnica y empresarial permitirá que los panaderos artesanales mejoren la calidad de su producción, incorporen prácticas sanitarias adecuadas y optimicen su gestión. La posibilidad de obtener una certificación sanitaria diferenciada, adaptada a su escala productiva, garantizará

		condiciones de inocuidad sin exigir estándares industriales. Asimismo, la participación en ferias gastronómicas y en compras públicas —como Qali Warma o comedores populares— les abrirá nuevos mercados y canales de venta estables. Estas medidas contribuyen a mejorar sus ingresos, promover la asociatividad y valorizar el pan artesanal
Consumidores	Mejora en calidad e inocuidad del pan artesanal. Acceso a panes saludables con insumos locales.	La iniciativa legislativa promueve que los consumidores accedan a un pan artesanal de mayor calidad e inocuidad, gracias a la implementación de normas sanitarias adaptadas al sector y a procesos de certificación. Esto garantizará que el pan elaborado artesanalmente cumpla con estándares mínimos de higiene y seguridad alimentaria, protegiendo la salud pública. Además, el fomento del uso de insumos locales como cereales andinos, harinas integrales y productos regionales permite una oferta más nutritiva, diversa y culturalmente relevante. De este modo, los consumidores podrán elegir opciones más saludables frente al pan industrial, usualmente más procesado
Estado	Formalización gradual, dinamización de economías locales, fortalecimiento de programas sociales con pan de calidad.	La ley contribuye a la dinamización de las economías locales al promover el uso de insumos regionales, como cereales nativos y harinas provenientes de molinos

		artesanales, generando demanda directa para productores agrícolas. Asimismo, al priorizar la participación de panaderos artesanales en programas sociales como Qali Warma, comedores populares y otras compras públicas alimentarias, se asegura el abastecimiento de pan con mejores estándares de calidad nutricional e inocuidad, lo que eleva el impacto alimentario de estas intervenciones del Estado
--	--	--

b) Costos

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Estado	Costos de reglamentación, promoción, asistencia técnica (a través de PRODUCE, MINCETUR, gobiernos locales).	La implementación de la ley conlleva ciertos costos para el Estado, principalmente asociados al diseño y ejecución del reglamento, campañas de promoción e identificación de panaderos artesanales, así como al despliegue de asistencia técnica especializada. Estos gastos deberán ser asumidos por entidades como el Ministerio de la Producción (PRODUCE), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y los gobiernos regionales y locales, a través de sus programas. Además, se requerirá personal capacitado para desarrollar capacitaciones, fiscalizaciones sanitarias

VI. Impacto de la norma en la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa tiene un impacto significativo en la legislación nacional al plantear visibilizar un sector productivo que actualmente carece de un marco normativo específico. Se integra con el Registro Nacional del Artesano, regulado por la Ley 29073, evitando duplicidades y facilitando un subregistro especializado, lo que optimiza la gestión administrativa y favorece la simplificación de trámites.

Esta iniciativa está alineada con la economía popular, lo que facilita la inclusión de panaderos artesanales en procesos formales de capacitación, comercialización y acceso a compras públicas. Además, fortalece la normativa sanitaria al coordinar con el Ministerio de Salud e INACAL para establecer estándares adecuados que promuevan la inocuidad y calidad sin imponer cargas desproporcionadas a pequeños productores.

La ley contribuye a la promoción de una alimentación saludable, al fomentar el uso de cereales nativos y procesos tradicionales. Finalmente, la propuesta fortalece la descentralización al involucrar a gobiernos regionales y locales en la promoción y fiscalización, respetando el marco legal de competencias territoriales. En conjunto, esta norma genera un marco jurídico coherente, inclusivo y sostenible que impulsa el desarrollo productivo, cultural y social del sector panadero artesanal en el Perú.