



LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PUBLICA Y PREFERENTE INTERES NACIONAL LA CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA PANELA ORGANICA EN EL MARCO DE LA LEY 28846: LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS Y CONGLOMERADOS, RECONOCIENDO A LA REGION PIURA COMO SEDE DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA PANELA ORGANICA.

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa de la Congresista de la República **CRUZ MARIA ZETA CHUNGA**, en virtud de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de Ley.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PUBLICA Y PREFERENTE INTERES NACIONAL LA CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA PANELA ORGANICA EN EL MARCO DE LA LEY 28846: LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS Y CONGLOMERADOS, RECONOCIENDO A LA REGION PIURA COMO SEDE DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA PANELA ORGANICA.

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto despertar el interés del Estado para fortalecer la cadena productiva de la panela orgánica, declarando de interés nacional la creación

del Instituto Nacional de la Panela Orgánica, dentro del marco de la Ley N° 28846, Ley para el fortalecimiento de las cadenas productivas y conglomerados, reconociendo al mismo tiempo a la región Piura como su sede institucional.

Artículo 2.- Declaración de Interés Nacional

Declárese de interés nacional la creación del Instituto Nacional de la Panela Orgánica con la finalidad de promover e incentivar su producción y fomentar su consumo masivo a nivel nacional garantizando el desarrollo y crecimiento económico de los productores agrarios de este producto.



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/01/2023 12:12:09-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/03/2023 09:33:29-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/02/2023 17:55:39-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/02/2023 11:32:32-0500

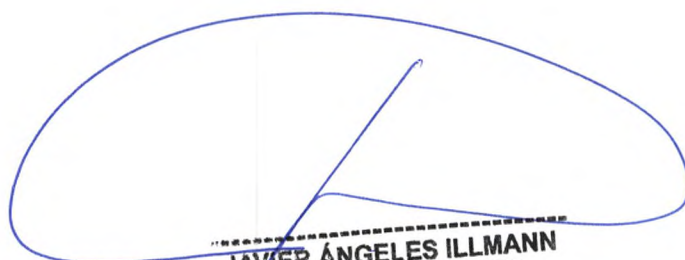


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **6** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4389/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. AGRARIA.



JAVIER ÁNGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y FUNDAMENTOS LEGALES

El único antecedente legislativo y concordante encontrado en el actual periodo legislativo es el Proyecto de Ley N° 2923/2022-CR: *“Ley que fomenta, promueve e incentiva la producción y consumo a nivel nacional de la panela orgánica y declara al distrito de Montero como Capital de la Panela Orgánica en la provincia de Ayabaca, departamento de Piura”*, **el mismo que fue decretado a la comisión Agraria como primera comisión dictaminadora y a la comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa como segunda comisión dictaminadora respectivamente; y que en la actualidad cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa**, sin embargo existe abundante legislación previa y sustentatoria como la Ley N° 28846: Ley para el Fortalecimiento de las Cadenas Productivas y Conglomerados, que en su artículo 6° estaría estableciendo las posibles formas y medios de financiamiento de la presente iniciativa legislativa; la Ley N° 30987: Ley que Fortalece la Planificación Agraria que en su Quinta Disposición Complementaria Final establece la responsabilidad de a quién corresponde la creación del padrón de productores agrarios, en este caso de panela orgánica y las Leyes N° 31460 y 31612 que fortalecen las cadenas productivas del café y del cacao y disponen, al mismo tiempo, la creación del Instituto Nacional del Café, estableciéndose de este modo el principio jurídico de **“a igual razón, igual derecho”** en referencia a nuestra petición de declarar de interés nacional la creación del Instituto Nacional de la Panela Orgánica.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la actualidad la panela granulada se ha convertido en un agente dinamizador de la economía de la sierra de Piura, siendo materia de generación de empleo de familias campesinas. Actualmente la región produce 1640 toneladas de panela anualmente, de las cuales 1600 toneladas son destinadas para la exportación (97 %) y 40 toneladas para el mercado nacional (3 %). La panela en

los mercados internacionales, como Italia y Francia, es muy cotizada y es considerada un producto de alta calidad; sin embargo, el consumo de panela a nivel nacional es bajo, por lo que es necesario promoverlo para incrementar su consumo.

En el Perú la caña de azúcar ingrediente natural para producción de panela orgánica, por mucho tiempo ha sido y es destinada en su gran mayoría para la producción de azúcar industrial y/o doméstica que al mismo tiempo se constituye en una de las principales fuentes de energía que necesita el cuerpo humano para realizar sus actividades diarias¹.

Sin embargo, la gran diferencia entre azúcar industrial de uso doméstico y panela estriba en su utilidad que uno y otro tiene para personas que sufren de enfermedades como la diabetes o la prediabetes, pues mientras la azúcar doméstica es considerada totalmente nociva para la salud de las personas diagnosticadas con esta enfermedad, la panela orgánica se constituye en un edulcorante natural

Desde el año 2000, la producción de panela granulada orgánica en la sierra de Piura ha venido logrando un auge impresionante. Piura es la primera región a nivel nacional que produce panela granulada con calidad de exportación. La panela granulada orgánica se produce en plantas agroindustriales rurales o módulos de procesamiento de pequeños productores, ubicados principalmente en las tres provincias más pobres de la región Piura: Ayabaca, Morropón y Huancabamba; además, hay nuevas experiencias en Cajabamba (Cajamarca) y en Salas (Lambayeque).²

Actualmente son más de 600 productores de panela de 35 módulos, beneficiarios del proyecto, el cual, ha contribuido con la solución de la problemática identificada en la cadena de valor de panela granulada. Para ello, el proyecto

¹ <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01790AM/html>

² <https://www.inia.gob.pe/2019-nota-045/>

centró sus esfuerzos en la innovación tecnológica, calidad e inocuidad de la panela, facilitación del comercio y el fortalecimiento del capital humano³.

SITUACIÓN GENERAL DE LA INDUSTRIA DE LA PANELA EN EL DEPARTAMENTO DE PIURA⁴

*“Según el Ministerio de Agricultura el sistema agrario peruano tiene como principal componente a las pequeñas unidades agropecuarias, con áreas menores a diez hectáreas, las mismas que representan, aproximadamente, el 84% del total de las unidades agropecuarias. El problema de la competitividad de este sector agrario radica en el bajo nivel tecnológico y el conocimiento incipiente en la innovación de sus agentes directos e indirectos para controlar los problemas clave en diversos puntos de las cadenas de valor. Esto mismo se constata en la pequeña agricultura de la sierra de Piura, **sin embargo, en la última década un caso excepcional ha modificado la percepción y prejuicios sobre las potencialidades de esta zona, es decir, los emprendimientos empresariales de pequeños productores de la sierra para exportar panela o azúcar**”.*

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ([FAO, por sus siglas en inglés], 2002), “la India es el principal productor mundial de panela con alrededor del 86% del mercado. Colombia es el segundo productor con alrededor del 13.9% del mercado, que equivale a 1.4 millones de toneladas anuales, a su vez, es el país que tiene el mayor consumo anual con alrededor de 32 kg por habitante, según lo indica la Tabla 2⁵. Países como Pakistán y China, y latinoamericanos como Brasil, México, y Perú también producen panela, no obstante, su nivel de producción es mínimo, pues no alcanza a representar ni el 0,001% de la producción mundial. Además, con excepción de un número menor de países, la mayoría presenta tasas de crecimiento negativas en su producción. La producción de panela en el mundo

³ [https://www.cooperacionsuiza.pe/mas-de-600-productores-de-panela-organica-de-piura-logran-con-exito-innovar-en-modulos-productivos/#:~:text=La%20panela%20granulada%20org%C3%A1nica%20se.y%20en%20Salas%20\(Lambaveque\).](https://www.cooperacionsuiza.pe/mas-de-600-productores-de-panela-organica-de-piura-logran-con-exito-innovar-en-modulos-productivos/#:~:text=La%20panela%20granulada%20org%C3%A1nica%20se.y%20en%20Salas%20(Lambaveque).)

⁴ Jorge Luis Ancajima Condore y otros, Plan Estratégico de la Industria de la Panela en Piura, PUCP, 2021.

⁵ Jorge Luis Ancajima Condore y otros, Plan Estratégico de la Industria de la Panela en Piura, PUCP, 2021.

registra un leve descenso del 0.8% anual entre 1992 y 2002, donde los principales descensos se observan en Haití, con una reducción anual de - 8.6%, Pakistán con -8.2%, Honduras con -6.7%, Nigeria con -4.8%, y México con -4.6%. Sin embargo, entre los países con una importancia dinámica de crecimiento de la producción de panela se encuentra Myanmar, país que triplicó su producción al pasar de producir 183 toneladas en 1992 a 610 en 2002, a una tasa de crecimiento anual de 11.5%, seguido por Japón, cuyo crecimiento en la producción fue de 9.2%, y Panamá, a una tasa de 6.1% anual. Colombia, por su parte, registró un crecimiento anual en la producción del 1.9%.

La caña de azúcar en el Perú representó, tradicionalmente, un cultivo costero destinado a la producción de azúcar industrial. No obstante, desde hace cinco años el cultivo de la caña de azúcar se viene empleando en la producción de otros productos alternativos, como el etanol y la panela. Debido a las condiciones favorables en cuanto a clima, mano de obra, piso ecológico, entre otros, el cultivo de la caña de azúcar para la producción de panela en la sierra de Piura se está convirtiendo en una fuente de ingresos para los pequeños productores organizados, lo que ha permitido diversificar y mejorar su economía familiar, complementando los ingresos provenientes del café. Dado el potencial que representa este cultivo, viene recibiendo el apoyo de Organismos No Gubernamentales (ONG), cooperación internacional, gobiernos locales, gobierno regional, y gobierno central, en el marco de la política inclusiva hacia los sectores rurales menos favorecidos con el crecimiento económico.

La panela se obtiene a partir del jugo de la caña de azúcar, el cual se deshidrata y se cristaliza solo por evaporación. Para la elaboración de este azúcar no se pasa por ningún tipo de refinamiento u adición de aditivos químicos como clarificantes o floculantes. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ([FAO, por sus siglas en inglés], 2002) registra la panela en sus cuentas como "azúcar no centrifugado". La panela granulada tiene una presentación en forma de cristales con un diámetro de grano de dos milímetros, por lo tanto, cumple con todas las funciones del azúcar industrial.

Es un producto nutritivo que conserva todas las propiedades de la caña de azúcar (i.e., minerales y vitaminas); y la principal diferencia de la panela granulada respecto del azúcar convencional (rubia o moreno y blanca) radica en la serie de procesos químicos requeridos para obtener el azúcar convencional, los mismos que destruyen todas las vitaminas y prácticamente hacen desaparecer los minerales. En tanto, el resultado que se obtiene es un producto de síntesis, donde solamente existen hidratos de carbono. Por el contrario, la panela granulada no pierde estos componentes y representa un alimento sano y nutritivo, como se puede observar en la Tabla 1⁶

Comparativo respecto al azúcar tradicional:

Tabla 1

	Azúcar Blanca	Azúcar Rubia	Panela
Uso de Pesticidas	Sí	Sí	No
Proceso de cristalización	Químico	Químico	Natural
Producto Final	Refinado	Integral	Integral
Vitaminas y Minerales	No	Sí	Sí

Según Torres (2010), tanto la azúcar blanca refinada como la azúcar rubia (medianamente refinada) representan las formas granuladas de comercialización masiva; y su composición varía según su grado de refinamiento, proceso que va en contra de su valor nutricional. El mismo autor señaló que el producto artesanal menos refinado del procesamiento de la caña de azúcar es la chancaca, y que tiene limitaciones en su comercialización por los elevados niveles de impurezas y la compactación del producto que se obtiene. Por lo tanto, la panela constituye un producto de mejor calidad alimenticia frente al azúcar convencional, y de mejor presentación frente a la chancaca.

“De acuerdo con estudios realizados por el Instituto Ambrosie de Francia (2002), los principales componentes nutricionales de la panela son los azúcares como: sacarosa, glucosa, y fructosa; las vitaminas A, algunas del complejo B, C, D, y E; y

⁶ Jorge Luis Ancajima Condore y otros, Plan Estratégico de la Industria de la Panela en Piura, PUCP, 2021.

los minerales como: potasio, calcio, fósforo, magnesio, hierro, cobre, zinc, y manganeso, entre otros. La panela es un producto orgánico, puesto que en su proceso productivo, tanto a nivel de producción en chacra como en el proceso de transformación, no intervienen químicos, es por eso que, en su mayoría, la panela que se exporta cuenta con certificación orgánica. La panela tiene su origen en la India, posteriormente se hizo conocida en Colombia y Ecuador para luego extenderse hacia Centroamérica y México; y por lo general, los productores de panela son los mismos productores de café. La elaboración de la panela se asemeja a la de cualquier azúcar tradicional, comienza con la extracción del jugo de la caña de azúcar en los trapiches para cocinarse luego en pailas de acero inoxidable por espacio de entre dos a tres horas. Al llegar a una consistencia espesa, se pasa a un depósito de madera, donde con el movimiento se consigue granular. Los estándares de calidad para obtener panela granulada deben ajustarse a lo indicado en la Tabla 2.

Estándares de calidad de la Panela Granulada

Tabla 2⁷

Análisis	Especificación
<i>Físico químicas:</i>	
Humedad	Máximo 2%
Ceniza	1.46-1.53%
PH	6.0-6.5 a 20°
Azúcares reductores	4-11%
Brix	96±2 °Bx
Sólidos sedimentales	Máximo 1.5%
<i>Microbiológicas</i>	
Recuento total de aerobios	<250 UFC/g
Coliformes Totales	<3 NMP/g
Coliformes fecales	Ausencia
Hongos	18 UFC/g
Levaduras	< 10 UFC/g
<i>Organolépticas</i>	
Color	Marrón
Olor	Característico
Sabor	Dulce

⁷ Jorge Luis Ancajima Condore y otros, Plan Estratégico de la Industria de la Panela en Piura, PUCP, 2021.

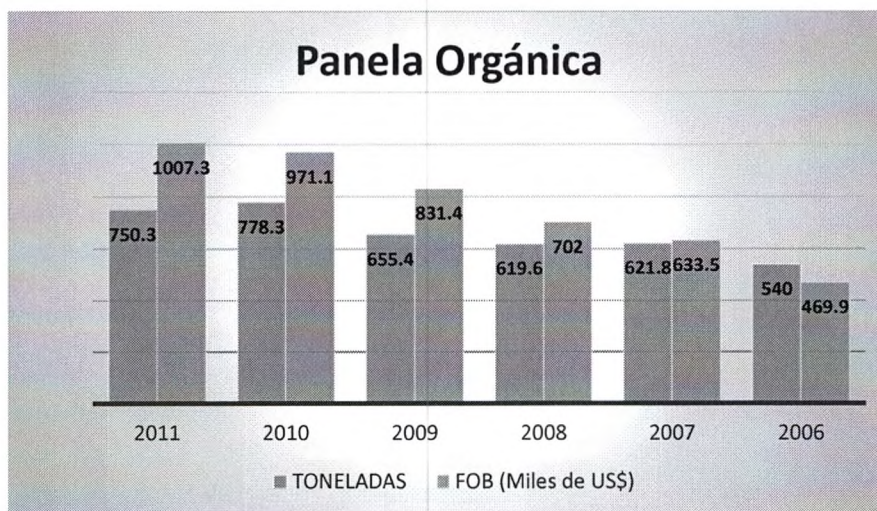
En cuanto al mercado de la panela, en el ámbito nacional se pueden identificar cinco tipos de demandantes: (a) supermercados; (b) minoristas, comerciantes, los mercados centrales, y mercados zonales; (c) casas naturistas y restaurantes; y (d) familias, no obstante, el mercado externo es el principal mercado de la panela. La panela constituye un producto orgánico que mejorando su competitividad podría constituirse en un producto de exportación no tradicional con una buena acogida en el mercado extranjero. En el año 2011 se exportaron 750.3 toneladas de panela por un valor de US\$1'004,345 (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria [SUNAT], 2012). En la Tabla 3 se presentan las exportaciones de los últimos seis años y se observa un crecimiento sostenido de las exportaciones.

Exportaciones Peruanas de Panela

Tabla 3⁸

AÑO	TONELADAS	FOB (Miles de US\$)
2011	750.3	1007.3
2010	778.3	971.1
2009	655.4	831.4
2008	619.6	702.0
2007	621.8	633.5
2006	540.0	469.9

⁸ Reporte de Exportaciones por partida – SUNAT. www.aduanet.gob.pe



Representación gráfica de la producción de panela orgánica ⁹

Experiencias en exportación de panela realizada por otros países muestran una diversidad de oportunidades de mercados. Considerando que es un producto nuevo y que se posicionaría como una alternativa al azúcar industrial, el mercado estará enfocado a aquellos nichos que prefieren el consumo de productos orgánicos y saludables. El consumo de alimentos orgánicos también se encuentra en franco crecimiento, las ventas totales a nivel mundial se incrementaron en 5% en el año 2009, para alcanzar cerca de US\$55 billones. El mercado de productos orgánicos en los Estados Unidos es el mayor del mundo, con US\$24.4 billones, seguido por Alemania, Francia, y el Reino Unido. A nivel global, el promedio anual per cápita de dinero que las personas destinan a compras de productos orgánicos es de US\$8.04.

El único y principal insumo para la producción de panela es la caña de azúcar. En el departamento de Piura se produce este insumo, tanto en la costa como en la sierra. En la sierra destacan los distritos de Montero, Jililí, Sicchez, Ayabaca, Paimas, Lagunas, Frías, Suyo, y Pacaipampa, todos ellos pertenecientes a la provincia de Ayabaca. En la provincia de Morropón se tiene como principales productores de caña los siguientes distritos: Santo Domingo, Chalaco, Yamango, Paltashaco y Santa Catalina de Mossa; y en la provincia

⁹ Reporte de Exportaciones por partida – SUNAT. www.aduanet.gob.pe

de Huancabamba los distritos de Canchaque, Lalaquiz, y El Faique (Central Piurana de Cafetaleros [CEPICAFÉ], 2011).

Según la Central Piurana de Cafetaleros (CEPICAFE, 2011) existe un registro de 772 productores de caña de azúcar en los distritos de Montero, Sícchez, Santo Domingo, Lalaquiz, Yamango, Huarmaca, y Jililí, que conforman 946 hectáreas cultivables. El rendimiento promedio de caña de azúcar por hectárea en estas zonas es de 40 toneladas y a la fecha se está produciendo panela en 20 módulos. A nivel nacional, la producción de panela se está ampliando a los departamentos de Cajamarca y Amazonas.

Por todo lo expuesto anteriormente, es primordial que el Estado fomente e impulse la producción y consumo de panela orgánica no sólo para el mercado interno, sino que siendo más ambiciosos impulsar su producción con fines de incrementar su exportación como política de Estado en el sector agrario a través de la creación del Instituto Nacional de la Panela con sede en Piura por constituirse en la región con mayor producción y exportación de panela orgánica.

3. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irrogará incremento alguno al erario nacional, muy por el contrario va a beneficiar a más de 1000 productores a nivel nacional distribuidos en más de 35 módulos de producción de los valles interandinos de las regiones de Piura, Lambayeque, Cajamarca y La Libertad que podrán mejorar los niveles de producción y productividad de sus cultivos, a través de la adopción de nuevas técnicas de manejo agronómico promovidas por el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) del Ministerio de Agricultura y Riego.

“Sin intervención técnica el productor obtiene en promedio un ingreso neto de 3 mil soles por hectárea. Con el sistema de siembra y producción propuesto por el INIA, el ingreso es superior a 15 mil soles por hectárea y en menor tiempo.

Con la tecnología del INIA se han logrado rendimientos superiores a 150 toneladas de caña por hectárea, obteniéndose más de 15 toneladas de panela orgánica de exportación. Mientras que con el sistema tradicional y uso de la variedad criolla, la producción alcanza 50 toneladas de caña y 5 toneladas de panela orgánica.

Además se logró reducir el tiempo de producción de 24 meses a tan sólo 18 meses, tanto para caña planta como para caña soca, resultado del rebrote del cultivo”¹⁰.

Alternativa tecnológica

“Esta nueva propuesta tecnológica se desarrolló en el marco del proyecto “Validación técnica económica de variedades promisorias de caña de azúcar de alto potencial de rendimiento de caña, azúcar y panela para las regiones de Lambayeque, la Libertad, Piura y Cajamarca”, ejecutado a través del Programa Nacional de Cultivos Agroindustriales y de Agroexportación del INIA, con fondos del Programa Nacional de Innovación Agraria”.¹¹

¹⁰ <https://www.inia.gob.pe/2019-nota-045/>

¹¹ <https://www.inia.gob.pe/2019-nota-045/>

Actores	Beneficios	Costos
Productores de panela a nivel nacional	1. Más de 1000 productores que verán que su producto recibe el impulso del Estado fomentando su consumo a nivel nacional en regiones de Piura, Cajamarca, Lambayeque y La Libertad 2. Incremento de sus ingresos y mejoramiento de su calidad de vida.	Ninguno
La población	Tendrá acceso a un producto de alto nivel nutritivo y alternativo a la azúcar industrial de consumo humano	Ninguno
EL Estado	1. Estará dando cumplimiento a la política 23 del acuerdo nacional: “Política de Desarrollo Agrario y Rural” 2. Tendrá la oportunidad de ofrecer a la población un producto nutritivo de alta calidad. Especialmente para la población diabética. 3. Se fomentará la agro exportación	Ninguno.

4. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL.

La iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico vigente, por lo contrario va a permitir garantizar jurídicamente su producción y comercialización, fomentando e incentivando su consumo dentro de nuestra población y porque no su exportación.

5. VINCULACION CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL.

El proyecto legislativo desarrollado se vincula directamente con la Política N° 23 “Política de Desarrollo Agrario y Rural” del Acuerdo Nacional y con los ítems 57

y 58 de la Agenda Legislativa aprobada por Resolución Legislativa del Congreso
N° 002-2021-2022-CR.



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/03/2023 20:19:37-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/03/2023 08:19:58-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/03/2023 15:48:07-0500