

Proyecto de Ley No. 553/2016-CR



**PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE
LA COMPETIVIDAD Y EL
DESARROLLO DE LA INDUSTRIA
LÁCTEA.**

Los congresistas de la República que suscriben a iniciativa del Congresista **HORACIO ZEBALLOS PATRÓN** del Grupo Parlamentario Frente Amplio, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY QUE

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a. MARCO NORMATIVO

El artículo 58 de la Constitución establece que "la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura".

El doctor Quiroz Vigil¹ comenta que el mencionado artículo protege el ya reconocido derecho que todos tenemos a participar ya sea individualmente o asociados en vida económica de la Nación. Esto implica que todos y cada uno de nosotros podemos participar en actividades económicas se cual sea para la subsistencia o progreso económico; claro está siempre y cuando no atente contra normas imperativas, no obstante ésta no es la única excepción. Al respecto el artículo hace mención de una Economía Social de Mercado que se sustenta en un control por parte del Estado que permita mantener un equilibrio en el crecimiento económico, donde el gobierno ha de tomar iniciativas y políticas económicas en pro del desarrollo de la educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura estatal.

El rol del Estado respecto a la regulación del mercado debe favorecer a los consumidores mediante la emisión de políticas y leyes que garanticen y salvaguarden sus derechos, ya que los consumidores constituyen el núcleo fundamental del mercado,

¹ QUIROZ VIGIL, Hermann. Revista Jurídica Virtual "Ius Personae". Régimen Económico de la Constitución Política de 1993. Disponible en: <http://revistavirtualiuspersonae.blogspot.pe/2010/05/regimen-economico-de-la-constitucion.html>. Consultado el 11 de octubre de 2016.

no en sentido contrario, es por ello que nuestra Constitución habla de una economía social de mercado.

El Tribunal Constitucional a través de la Sentencia No. 0008-2003-AI/TC² del 11 de noviembre de 2003, en el que indica que el Estado peruano definido por la Constitución de 1993, presenta las características básicas de Estado social y democrático de derecho. Así se concluye de un análisis conjunto de los artículos 3° y 43° de la Ley Fundamental. Asimismo, se sustenta en los principios esenciales de libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales. Principios de los que se deriva la igualdad ante la ley y el necesario reconocimiento de que el desarrollo del país se realiza en el marco de una economía social de mercado.

Asimismo, la precitada sentencia señala que los supuestos económicos de la Constitución alude a la economía social de mercado es una condición importante del Estado social y democrático de derecho. Por ello debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de la libertad y la justicia. A tal efecto está caracterizada, fundamentalmente, por los tres elementos siguientes³:

- a) Bienestar social; lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso.
- b) Mercado libre; lo que supone, por un lado, el respeto a la propiedad, a la iniciativa privada y a una libre competencia regida, *prima facie*, por la oferta y la demanda en el mercado; y, por otro, el combate a los oligopolios y monopolios.
- c) Un Estado subsidiario y solidario, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales.

En suma, se trata de una economía que busque garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social.

La sentencia evidencia que el modelo de mercado desarrollado en la Constitución busca la integración social, ello implica la promoción del mercado interno, donde el Estado tiene el rol de promover la industrialización, el valor agregado, entre otros e impulsar que los agricultores, ganaderos empresarios estén en las mismas condiciones para competir tanto en el mercado nacional como internacional como productos extranjeros, ya que no pueden existir diferencias ni tratamientos desiguales, por lo ello nuestra Carta Magna combate los oligopolios y los monopolios.

Asimismo, respecto del artículo 58 de la Constitución, el Tribunal Constitucional en su análisis menciona que la economía social de mercado es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado social y democrático de derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado. De allí que L. Herhård y Alfred Muller Armack afirman que se trata de un orden "en donde se asegura

² Cfr. Acción de inconstitucionalidad interpuesta por don Roberto Nesta Brero, en representación de 5,728 ciudadanos contra el artículo 4 del Decreto de Urgencia 140-2001.

³ Loc. Cit.

la competencia, y al mismo tiempo, la transformación de la productividad individual en progreso social, beneficiando a todos, amén de estimular un diversificado sistema de protección social para los sectores económicamente débiles [...]” (*El orden del futuro. La economía social de mercado*. Universidad de Buenos Aires, 1981).

“La economía social de mercado, como presupuesto consustancial del Estado Constitucional aparece como una “tercera vía” entre el capitalismo y el socialismo [...]” (Peter Häberle. *Incursus. Perspectiva de una doctrina constitucional del mercado: siete tesis de trabajo*. En: Pensamiento Constitucional. Año. N.º IV. N.º. 4, Lima 1997, pág. 25). Y es que, dado el carácter “social” del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.

Por otro lado, en la Sentencia No. No. 0008-2003-AI/TC se habla sobre la libre iniciativa privada⁴ que se encuentra directamente conectado con lo establecido en el inciso 17), artículo 2º del mismo texto, el cual establece el derecho fundamental de toda persona a participar, ya sea en forma individual o asociada, en la vida económica de la Nación. De ello se colige que toda persona natural o jurídica tiene derecho a emprender y desarrollar, con autonomía plena, la actividad económica de su preferencia, afectando o destinando bienes de cualquier tipo a la producción y al intercambio económico con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material.

Como expone Marcial Rubio Correa, dicho derecho tiene un contenido de libertad y otro de actuación económica, cuya expresión es “que las personas son libres de realizar las actividades económicas que mejor consideren para obtener los recursos de su vida cotidiana y de su capitalización” (*Estudio de la Constitución Política de 1993*, PUCP, Fondo Editorial, 1999).

Finalmente, El Tribunal Constitucional indica que la iniciativa privada puede desplegarse libremente en tanto no colisione los intereses generales de la comunidad, los cuales se encuentran resguardados por una pluralidad de normas adscritas al ordenamiento jurídico; vale decir, por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes sobre la materia. Empero, con el mismo énfasis debe precisarse que dicho ordenamiento protege la libre iniciativa contra la injerencia de los poderes públicos, respecto de lo que se considera como “privativo” de la autodeterminación de los particulares.

El artículo 65 de la Constitución establece que: “*El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población*”.

Como lo habíamos dicho en párrafos anteriores es el Estado el que tiene que garantizar el derecho de los consumidores pues ellos son la razón por las que se genera el mercado, es por ello que los productos que se comercializan en el mercado deben procurar salvaguardar la salud de los consumidores.

⁴ Loc. Cit.

En la mencionada Sentencia No. 0008-2003-AI/TC⁵ del Tribunal Constitucional se menciona que la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor. Ello implica:

- a) Garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que estén a su disposición en el mercado. Ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles.
- b) Vela por la salud y la seguridad de las personas su condición de consumidoras o usuarias.

2. MARCO CONCEPTUAL

Para una mejor comprensión de la iniciativa legislativa es necesario desarrollar los siguientes conceptos:

Leche en polvo: La leche en polvo es la leche totalmente deshidratada, cuyo contenido en agua es igual o inferior a un 5% en peso del producto final. Se obtiene mediante la deshidratación de la leche, a la cual si se le añade 9 partes de agua a una parte de leche en polvo, se obtiene la leche de composición normal⁶.

Asimismo, el Portal Lechero define a la leche en polvo como aquella en la que se elimina la mayor parte de su agua de constitución, dejando un máximo del 5%, correspondiendo el restante 5% a las proteínas, lactosa, grasa, sales minerales, etc. Se distinguen dos tipos de leche en polvo desde el punto de vista comercial:

- Leche en polvo entera, con un mínimo del 26% de materia grasa en peso.
- Leche en polvo desnatada, con un máximo del 1,5% de grasa en peso.

La primera se conserva por un período máximo de seis meses, ya que al ser tan alto el contenido en grasa, ésta se va deteriorando durante el almacenamiento, llegando a notarse el sabor rancio en la leche reconstituida. La leche en polvo desnatada se puede conservar bien por un periodo de hasta tres años⁷.

⁵ Loc. Cit.

⁶ INFOALIMENTA. Fundación Alimentum. Definición de leche en polvo. Disponible en: http://infoalimenta.com/biblioteca-alimentos/51/67/leche-en-polvo/detail_templateSample/. Consultada el 11 de octubre de 2016.

⁷ PORTALECHERO.COM. Definición de Leche en Polvo. Disponible en: <http://www.portalechero.com/innovaportal/v/189/1/innova.front/leche-en-polvo-.html>. Consultada el 12 de octubre de 2016.

La Organización Mundial de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura describen que se entiende por leches en polvo y nata (crema) en polvo los productos obtenidos mediante eliminación del agua de la leche. El contenido de grasa y/o proteínas podrá ajustarse únicamente para cumplir con los requisitos de composición estipulados en la sección 3 de la presente Norma⁸, mediante adición y/o extracción de los constituyentes de la leche, de manera que no se modifique la proporción entre la proteína del suero y la caseína de la leche utilizada como materia prima⁹.

Grasa anhidra: Se entiende por grasa de leche anhidra, grasa de leche, aceite de mantequilla (manteca) deshidratado y aceite de mantequilla (manteca), los productos grasos derivados exclusivamente de la leche y/o productos obtenidos de la leche mediante procedimientos que dan lugar a la eliminación casi total del agua y el extracto seco magro¹⁰.

Otra definición encontrada nos señala que la grasa butírica anhidra es grasa de origen animal, obtenida y concentrada a partir de la leche fresca de vaca. Es una grasa de leche pura, producida por medio de la separación e inversión de crema fresca lo que la hace favorecida por su frescura y cualidades que mantienen lo natural. La grasa butírica anhidra imparte un sabor lácteo natural con calidad cremosa, a productos que requieren una fuente de grasa de alta calidad¹¹.

Producto lácteo reconstituido: Es el producto lácteo resultante de la adición de agua a la forma deshidratada o concentrada del producto en la cantidad necesaria para restablecer la proporción apropiada del agua respecto del extracto seco¹².

En el Reglamento Técnico Centroamericano definen al producto lácteo reconstituido como producto resultante de la combinación de materia grasa de la leche y del extracto seco magro de la leche en sus formas conservadas, con o sin la adición de agua potable para obtener la composición apropiada del producto lácteo¹³.

Producto lácteo recombinado: Es el producto resultante de la combinación de materia grasa de la leche y del extracto seco magro de la leche en sus formas conservadas, con o sin la adición de agua para obtener la composición apropiada del producto lácteo¹⁴.

Por su parte en el Reglamento Técnico Centroamericano el producto lácteo reconstituido se define como el producto lácteo resultante de la adición de agua potable a la forma deshidratada o

⁸CODEX STAN 207-1999.

⁹CODEX ALIMENTARIUS. Leche y productos lácteos. Organización Mundial de la Salud y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Segunda Edición. Roma 2011. p. 1.

¹⁰ Ibis., p. 41

¹¹ QUIMINET.COM. La importancia de la grasa butírica anhidra en los lácteos. Disponible en: <https://www.quiminet.com/articulos/la-importancia-de-la-grasa-butirica-anhidra-en-los-lacteos-2811608.htm>.

Consultada el 12 de octubre de 2016.

¹² CODEX Op. Cit., p. 187

¹³ REGLAMENTO TÉCNICO CENTROAMERICANO. RTCA 67.04.65:12. Uso de términos lecheros. p. 03. Disponible en: http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pontofocal/..%5Cpontofocal%5Ctextos%5Cregulamentos%5CNCNIC_126.pdf.

Consultada el 12 de octubre de 2016.

¹⁴ CODEX Op. Cit., p. 187

concentrada del producto en la cantidad necesaria para restablecer la proporción apropiada del agua respecto del extracto seco¹⁵.

3. PROBLEMÁTICA ACTUAL

Para contar con un panorama integral de la problemática que busca solucionar la presente iniciativa legislativa se ha investigado las posiciones de los actores respecto al tema que se pretende legislar, por lo que tenemos los siguientes:

- El observatorio de la leche de CEPES¹⁶ señala que en el Perú se consume mayoritariamente leche evaporada, caso excepcional a nivel mundial que nos coloca en la posición de ser uno de los pocos países fabricantes de leche evaporada enlatada. Esto tiene implicancias positivas y negativas, pues aunque facilita la exportación del producto enlatado, por ser el Perú uno de los pocos proveedores, también se facilita el uso de leche en polvo en la fabricación de leche evaporada para consumo nacional, siendo leche reconstituida, cuando se debería usar leche fresca para ese fin, de ello hablaremos más adelante.

Asimismo, CEPES presenta la posición de la Asociación de Ganaderos Lecheros del Perú - AGALEP que plantea que se prohíba que en la producción de leche evaporada se use leche en polvo, como se hace en muchos países en que no se permite la reconstitución a nivel industrial. La venta al público de leche en polvo si está permitida, pero la leche evaporada debe ser leche fresca a la cual se le ha reducido el agua y no debe contener otros insumos. La leche en polvo siempre ha sido una amenaza para los productores a nivel mundial, porque suele fabricarse a partir de leche sobrante, por lo que no es necesario que su precio cubra los costos de producción.

En el 2013 China prohibió toda importación de leche en polvo desde Nueva Zelanda, luego de que el principal fabricante de lácteos neozelandés (Fonterra) hallara que algunos de sus productos tenían la cepa de una bacteria que puede causar botulismo, una enfermedad que a veces es mortales, sin embargo se reportó que seis bebés murieron y 300.000 resultaron intoxicados en 2008 por consumir leche contaminada¹⁷.

En el 2014, la Unión Europea amplió la prohibición de importación de todos los productos lácteos chinos incluso en polvo y en cualquier porcentaje dirigidos a los niños, esta prohibición se inició en el año 2002, para evitar riesgos de contaminación por melanina, ya que la leche china para bebés está contaminada con ese producto químico, que se emplea en la fabricación de colas y resinas¹⁸.

Por otro lado, en su Boletín el Observatorio plantea otro de los problemas del sector, que es que la industria suele vender con el nombre de "leche modificada", productos

¹⁵ REGLAMENTO TÉCNICO CENTROAMERICANO. Op. Cit., p. 03

¹⁶ Cfr. OBSERVATORIO DE LA LECHE CEPES. Boletín Informativo del Sector Lechero –Ganadero No. 49. 2009

¹⁷Cfr. BBC MUNDO. Disponible en:

http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/08/130804_ultnot_internacional_salud_leche_en_polvo_prohibicio_n_china_nueva_zelanda_fonterra_nc. Consultada el 20 de octubre de 2016.

¹⁸ Cfr. DIARIO VASCO. Disponible en: <http://www.diariovasco.com/20080926/al-dia-sociedad/prohibe-importacion-todos-productos-20080926.html>. Consultada el 20 de octubre de 2016.

que contienen aditivos vegetales y otros insumos diferentes de la leche de vaca propiamente dicha. Actualmente no existe en el país una norma que establezca el porcentaje de leche fresca que debe contener este tipo de productos para poder etiquetarse como "leche modificada". La industria afirma que usa 80% de leche fresca, pero no hay forma de comprobarlo.

Frente a lo expuesto la posición de AGALEP es que no debería permitirse la comercialización de productos denominados "leches modificadas" pues es un término engañoso para el consumidor, que cree que su valor nutritivo es mayor que el de la leche de vaca, aunque esto es falso. Además, la mayor parte de los insumos de estos productos –soya, leche en polvo, etc.- son importados. Lo más grave es que estas "leches" están siendo introducidas en los programas sociales con los que se alimenta a los niños.

- La Dirección General de Promoción Agraria del Ministerio de Agricultura emitió un documento que contiene el Análisis del Sector Lácteo Peruano con datos importantes que nos permitirá contar con un enfoque desde la evolución de la cadena láctea necesarios para delinear campos de acción entre los que estaría la presente iniciativa legislativa:

En el análisis¹⁹ FODA del sector lácteo peruano se evidencia como una de las debilidades del sector lácteo referida al consumo ya que preferentemente es leche evaporada y al queso fresco y los bajos requerimientos de calidad tecnológica permiten el acopio se acepte leche de baja calidad, y en ese escenario el Estado no promueve políticas que coadyuven a mejorar los estándares de calidad de la leche y por el otro lado coadyuvar a que los productores de leche sean capacitados, accedan a tecnología adecuadas, entre otros.

Asimismo, se ha identificado como amenazas respecto a las importaciones de leche en polvo subsidiada, es la existencia de precios internacionales distorsionados por los subsidios de los países de Atlántico Norte, han constituido históricamente un peligro de competencia desleal constituyéndose en una seria amenaza para la producción local²⁰.

Es importante mencionar un ejemplo respecto a los peligros que se puedan suscitar en mercados internos de otros países como es el caso de Italia, país que en el que desde el 11 de abril de 1974 existe una ley que prohíbe el uso de leche en polvo en la fabricación de productos lácteos como el queso y yogures²¹, que si bien ha traído controversia para las empresas que comercializan con leche en polvo, Italia ha optado por defender la calidad de sus

¹⁹ Cfr. ZAVALA POPE, Mauricio. Dirección General de Competitividad Agraria del Ministerio de Agricultura. Análisis del Sector Lácteo Peruano. p. 7 Disponible en: <http://www.minag.gob.pe/direccion-de-promocion-de-la-competitividad/direccion-de-promocion-de-la-competitividad.html>. Consultada el 12 de octubre de 2016.

²⁰ Loc. Cit.

²¹ Cfr. PORTAL LECHERO Op. Cit., Polémica en Italia por la ley que prohíbe usar leche en polvo en los quesos. Disponible en <http://www.portalechero.com/innovaportal/v/8311/1/innova.front/polemica-en-italia-por-la-ley-que-prohibe-usar-leche-en-polvo-en-los-quesos.html>. Consultada el 13 de octubre de 2016

productos lácteos y la salud de su pueblo. La organización Slow Food²², no solo se ha posicionado contra la investigación de la Comisión Europea, sino que pide que esta normativa italiana debiera aplicarse de manera obligatoria en toda la UE.

- Es necesario mencionara que el comportamiento de la producción de la leche en el Perú, ha mostrado una ligera recuperación en cuanto al crecimiento pasando de 1.3% en el año 2013 a 1.9% hasta octubre del año 2014, luego de una fuerte caída de Arequipa, ex-principal cuenca lechera, pero seguimos lejos de tasas de crecimiento promedio de 5% que se dio hasta el año 2008; a pesar de que la demanda de leche y derivados lácteos en el Perú ha mostrado una tendencia al alza debido al crecimiento demográfico y a los mejores ingresos per cápita registrados, la producción de leche fresca no ha mostrado el mismo dinamismo²³.

Como podemos en las cifras mencionadas en el Informe realizado por AGALEP, la región Arequipa se ha convertido en la ex cuenca lechera, esto debido a la ausencia de Estado que no impulsa políticas de promoción que beneficie a la industria nacional ganadera, pero además existe monopsonio²⁴, esta figura hace que una o más empresas con mayores capitales compren a los ganaderos la leche que producen, se apropian del mercado interno y no permiten que los ganaderos de la región se conviertan en una alternativa dentro del mercado interno.

Esta iniciativa busca fortalecer a los ganaderos que producen leche a través de impulsos que el Estado debe promover para que sean más competitivos, es decir, necesitamos que nuestros ganaderos cuenten con capacitación continua, tecnología adecuadas, entre otros.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVO

La producción de leche fresca según la Asociación de Ganaderos Lecheros del Perú²⁵ tiene algunas caídas, por ejemplo: Arequipa luego de dos años de caídas consecutivas y de gran magnitud, sin embargo para el año 2014 ha mejorado con 3.8% luego de una pésima caída de 11.8%, sin embargo este recupero no ha sido suficiente.

En cuanto a caídas en su desempeño Lambayeque, Amazonas, Ica, Junín, Moquegua, Cuzco y Madre de Dios, de todas ellas las de menor impacto por su volumen son Moquegua y Madre de Dios²⁶.

Las dos principales cuencas Lima y Cajamarca, han tenido un desempeño menor que el año anterior, Lima con casi 2% y Cajamarca prácticamente nulo, de esta manera a los

²² Loc. Cit.

²³ Cfr. ASOCIACIÓN DE GANADEROS LECHEROS DEL PERÚ – AGALEP. Informe del Sector Lácteo - Enero. Análisis cuantitativo y prospectivo del sector lácteo. 2015.

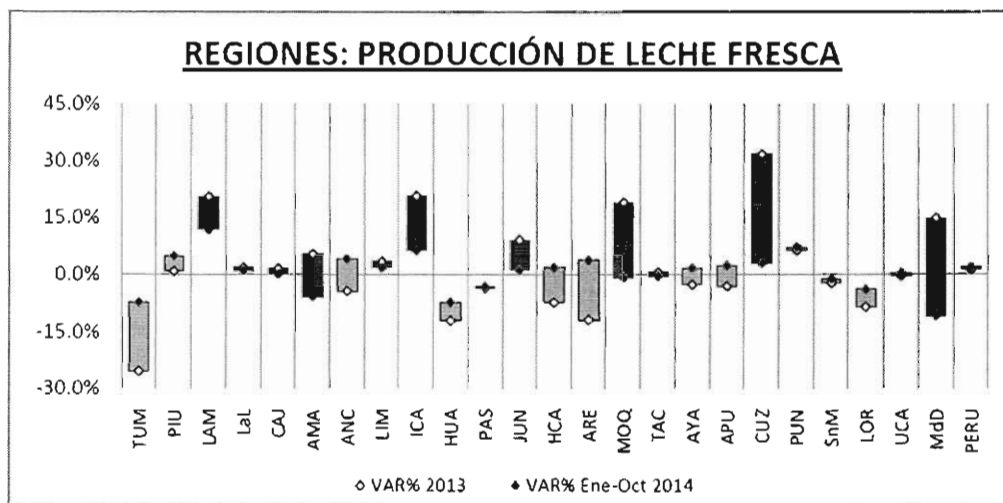
²⁴ Concepto usado en Microeconomía y teoría económica. Monopsonio es un Monopolio de Demanda. Es una situación en que el demandante, siendo único, puede fijar a su arbitrio el precio de mercado, con lo cual está en situación de apoderarse de parte del excedente del oferente.

²⁵ Cfr. Informe del Sector Lácteo - Enero. Análisis cuantitativo y prospectivo del sector lácteo. Op. Cit. p. 3

²⁶ Loc. Cit.

menores desempeños de otras regiones²⁷, en el siguiente gráfico se aprecia el desempeño indicado.

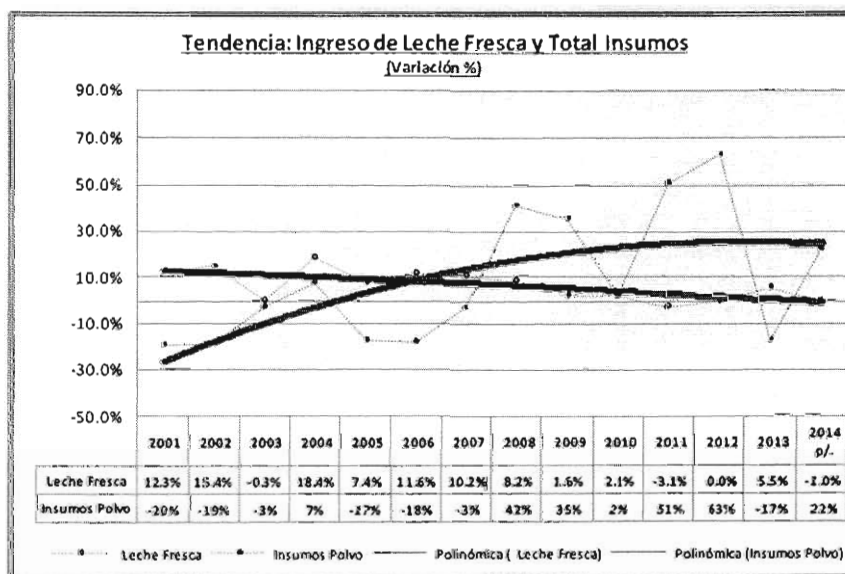
CUADRO 1



Fuente: MINAGRI
Elaboración: AGALEP

Respecto a la industria láctea en los últimos 14 años se tuvo altas tasas de crecimiento hasta el año 2008, a partir de ese año las tasas de crecimiento han sido más que modestas y hasta negativas como el caso del año 2011 y el año 2014 considerando hasta el mes de octubre²⁸.

CUADRO 2



Fuente: MINAGRI
Elaboración: AGLuna

²⁷ Loc. Cit.

²⁸ Loc. Cit.

Como se puede apreciar el ingreso de insumos en polvo ha tenido un comportamiento diferente, con tasas de crecimiento muy bajas y muy negativas en algunos años hasta el 2007, a partir de ese momento (se autoriza la recombinación y reconstitución de leche en polvo) las importaciones de leche en polvo y otros insumos industriales han tenido un crecimiento sorprendente²⁹.

Como se ha podido evidenciar desde la autorización de la recombinación y reconstitución de leche en polvo las importaciones se han incrementado lo que ha promovido que la industria lechera haya disminuido su producción y su consumo en el mercado interno, como se apreciado en el cuadro 1, existen algunos ejemplos negativos sobre la importación de la leche en polvo en otros países como los de la Unión Europea y Asia.

CUADRO 3

Tabla N° 7. Panorama del mercado mundial de productos lácteos

	2007	2008 (estimado)	2009 (pronóstico)	Variación 2008 a 2009
	Millones de toneladas (equivalente en leche)			%
Producción total de leche	677.7	692.7	709.7	2.5
Leche desnatada en polvo	24.1	24.6	25.0	1.6
Leche entera en polvo	92.0	23.5	24.0	2.2
Mantequilla	31.4	63.3	64.5	1.9
Queso	84.2	85.4	83.3	2.5
Otros productos	486.1	495.9	512.9	3.4
Comercio total	39.3	40.4	41.0	1.6
Indicadores de la oferta y la demanda				
Consumo humano per cápita (kg/año)				
Mundial	102.6	103.8	105.1	1.3
Desarrollados	245.4	246.9	249.6	1.1
En desarrollo	34.0	65.5	66.9	2.1
Comercio - cuota de producción (%)	5.8	5.8	5.8	

Fuente: FAO - Perspectivas Alimentarias : Análisis de los mercados mundiales. Nov 2008

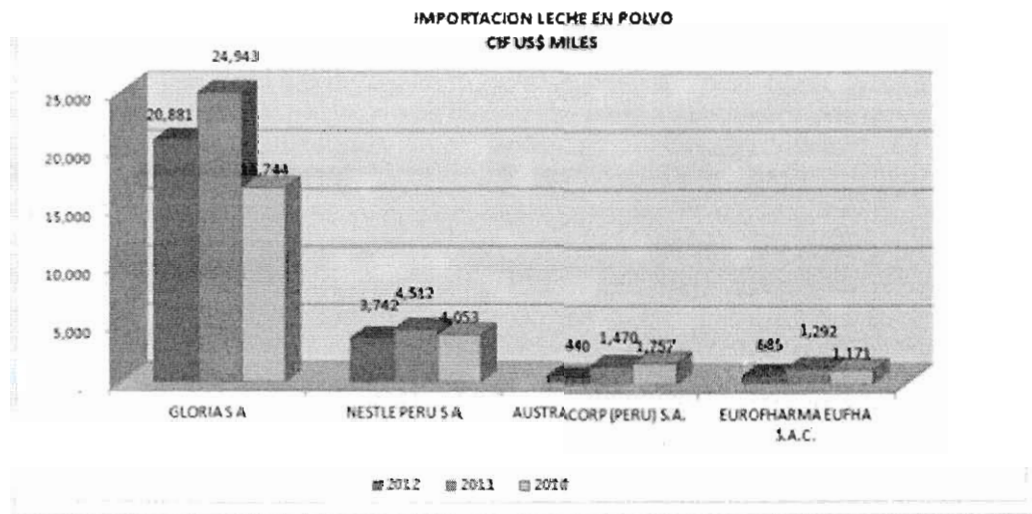
Por otro lado, AGALEP advirtió la desaceleración en producción de leche ante importación de leche en polvo. El comportamiento de la producción de leche en el Perú es alarmante debido a la desaceleración que está presentando en los últimos diez años y en el 2013 solo se consiguió un magro crecimiento de 1.3%, en los últimos diez años se tiene un incremento acumulado de la producción de 53%, de los cuales 37.8% corresponde a los primeros cinco años del periodo observado y sólo el 15.5% a la segunda mitad del periodo³⁰.

²⁹ Loc. Cit.

³⁰ Cfr. URBANIA. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/agalep-advierte-desaceleracion-produccion-leche-ante-mayor-importacion-leche-polvo-2098972>. Consultada el 20 de octubre de 2016.

En el 2013 se advierte estas distorsiones de mercado por el abuso de posición de dominio interno y a la competencia desleal de las cada vez mayores importaciones de leche en polvo, las seis regiones más importantes de la producción de leche representan el 70% de la producción interna, y de ellos el caso más preocupante es el de Arequipa que ha experimentado una grave caída de 12% en su producción³¹, como se ha señalado en el cuadro 1.

CUADRO 4



Fuente: AGRODATA³²

En el caso de Arequipa la producción lechera ha ido disminuyendo y eso debido a que no es rentable, por lo que los ganaderos se han visto obligados a vender sus vacas y frente a esta baja producción y se empieza a importar leche de baja calidad, así como leche en polvo y grasa anhidra para recombinar la leche y tener productos lácteos que se producen en su 100% con leche.

Por las consideraciones expuestas en el numeral precedente (punto 3. Problemática actual) con nuestra iniciativa legislativa, se pretende:

- Promover la competitividad de la producción láctea de nuestros ganaderos.
- Evitar que la leche en polvo, grasa anhidra y demás insumos lácteos no sean usados en procesos de reconstitución y recombinación para la elaboración de leche en estado líquido, quesos, mantequilla y productos similares de consumo humano directo.
- Promover que la leche sea usada para producir quesos, mantequilla y productos similares de consumo humano directo
- Promover programas e incentivos para la producción ganadera y el desarrollo de la industria láctea.

³¹ Loc. Cit.

³² AGRODATA. Disponible en: <http://www.agrodataperu.com/2012/07/importacion-leche-y-nata-concentrada-en-polvo-consin-azucar-peru-junio-2012.html>. Consultada el 20 de octubre de 2016.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no se contrapone a la Constitución Política del Perú, no con ninguna otra norma, lo que pretende es promover la competitividad y el desarrollo de la industria láctea a nivel nacional y con ello, además contribuir con productos que sean favorables para nuestro pueblo peruano y para las generaciones futuras.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La iniciativa legislativa no generará ningún gasto para su implementación al Estado, muy por el contrario constituye y forma parte con los intereses del país y sobre todo para los ganaderos nacionales.

Por modificación en la legislación vigente:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
La iniciativa legislativa propone que se promueva la competitividad y el desarrollo de la industria láctea y con ello también a la salud de los peruanos.	Importaciones de leche en polvo

Por actor involucrado

BENEFICIOS	COSTOS
Contribuye a mejorar la calidad de vida de los peruanos, asimismo permitirá que los ganaderos puedan tener mayores oportunidades para competir a nivel nacional e internacional.	Ninguno

En general

LA SOCIEDAD EN GENERAL	
BENEFICIOS	COSTOS
Promueve la competitividad justa, dentro del mercado nacional e internacional, de los ganaderos peruanos para poner vitrina su producción láctea y sus derivados.	Ninguno

IV. FÓRMULA LEGAL:

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene como objeto promover la competitividad y el desarrollo de la industria láctea a nivel nacional.

Artículo 2. Reconstitución y recombinação de la leche

La importación por cualquier persona natural o jurídica, de leche en polvo, grasa anhidra y demás insumos lácteos, queda sujeto a que dichos productos no podrán ser usados en procesos de reconstitución y recombinação para la elaboración de leche en estado líquido, quesos, mantequilla y productos similares de consumo humano directo.

Artículo 3. Fomento y promoción

El Ministerio de Agricultura y Riego fomentará a través de sus programas, incentivos para promover la producción ganadera y el desarrollo de la industria láctea prioritariamente a la pequeña y mediana industria de nivel local para la producción quesos, mantequilla y productos similares de consumo humano directo.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través de los programas sociales que impulsa, promoverá prioritariamente el uso de leche proveniente de la pequeña y mediana industria.


DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA.

Deróguese toda norma que se oponga a lo dispuesto por la presente ley.

SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.



MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida
Libertad



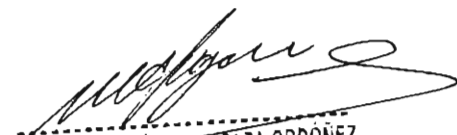
HORACIO ZEBALLOS PATRÓN
Congresista de la República



JORGE ANDRÉS CASTRO BRAVO
Congresista de la República



MARISA GLAVE REMY
Congresista de la República



JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ
Congresista de la República



INDIRA ISABEL HUILCA FLORES
Congresista de la República



ORACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 09 de ~~NOVIEMBRE~~ del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 553 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

AGRARIA; PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA