PL 2545/2021-CR

- AGRARIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
07 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:50

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 265 -2023 –PR

Lima, 07 de agosto de 2023

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 27470, ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, a fin de fortalecer la ración alimenticia.

Al respecto, **mi Gobierno está comprometido con beneficiar a cada vez más población vulnerable a través del Programa de Vaso de Leche**, lo cual se ve expresado en el histórico incremento presupuestal que hemos efectuado a su favor. **Ello fue anunciado en mi Mensaje a la Nación del último 28 de julio**. No obstante, es preciso observar la presente Autógrafa de Ley debido a consideraciones técnicas que pondrán en riesgo el abastecimiento de la leche a las madres y niños. Presento esta observación con un ánimo constructivo, sugiriendo al Congreso de la República textos alternativos para la Autógrafa de Ley[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto modificar la Ley 27470, ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, a fin de fortalecer la ración alimenticia. La modificación se da en los siguientes términos:

Ley 27470, Ley que Establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche	Autógrafa de Ley
Artículo 4.- De la ración alimenticia 4.1 Los recursos del Programa del Vaso de Leche financian la ración alimenticia diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional al 100 % en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubra la demanda. Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser prioritariamente leche de vaca, en aquellas localidades donde sea posible su distribución en condiciones óptimas, **o leche en cualquiera de sus formas u otras mezclas enriquecidas de cereales con productos lácteos**. En todos los casos, a fin de alcanzar el valor nutricional mínimo se complementan con alimentos que contengan un mínimo de 90 % **de insumos nacionales**, tales como harina de quinua, kiwicha, haba, maca, cebada, avena, arroz, soya y otros	Artículo 4. De la ración alimenticia 4.1 Los recursos del Programa del Vaso de Leche financian la ración alimenticia diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional al 100 % en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubra la demanda. Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser prioritariamente leche **fresca** de vaca **pasteurizada**, en aquellas localidades donde sea posible su distribución en condiciones óptimas **de inocuidad y calidad**. En todos los casos, a fin de alcanzar el valor nutricional mínimo se complementan con alimentos que contengan **insumos de la localidad** un mínimo de 90 %, tales como harina de quinua, kiwicha,

[1] Sobre la base del Informe Nº D000437-2023-MIDIS-OGAJ e Informe N° D000837-2023-OGAJ-MINSA

productos. Se deben adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceados, y que tengan el menor costo. Corresponde al Ministerio de Salud, a través del Instituto Nacional de Salud, determinar el valor nutricional mínimo. **El Programa del Vaso de Leche debe cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana a los niños y niñas, salvo excepción contemplada en el segundo párrafo del numeral 4.5.** **Para tal efecto, en los procesos de selección de proveedores, el Comité Especial debe tener en cuenta, como mínimo, los siguientes criterios de evaluación: valores nutricionales, condiciones de procesamiento, porcentajes de componentes nacionales, experiencia y preferencias de los consumidores beneficiarios del presente programa. En dicho comité especial participa una representante elegida por el Comité Distrital del Vaso de Leche, en calidad de veedora ad honorem.**	haba, maca, cebada, avena, arroz, soya y otros productos. Se deben adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceados, y que tengan el menor costo. Corresponde al Ministerio de Salud, a través del Instituto Nacional de Salud, determinar el valor nutricional mínimo.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Como antecedente, mediante la Ley N° 31554, de agosto de 2022, se modifica los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 9 y 10 de la Ley 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, a fin de mejorar la focalización, la cobertura del programa y los mecanismos de control. Al respecto del artículo 4, que se encuentra relacionado a la modificación de la autógrafa señalada, se dispone lo siguiente:

   "Artículo 4.- De la ración alimenticia
   4.1 Los recursos del Programa del Vaso de Leche financian la ración alimenticia diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional al 100 % en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubra la demanda.
   Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser prioritariamente leche de vaca, en aquellas localidades donde sea posible su distribución en condiciones óptimas, o leche en cualquiera de sus formas u otras mezclas enriquecidas de cereales con productos lácteos. En todos los casos, a fin de alcanzar el valor nutricional mínimo se complementan con alimentos que contengan un mínimo de 90 % de insumos nacionales, tales como harina de quinua, kiwicha, haba, maca, cebada, avena, arroz, soya y otros productos. Se deben adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceados, y que tengan el menor costo. Corresponde al Ministerio de Salud, a través del Instituto Nacional de Salud, determinar el valor nutricional mínimo. El Programa del Vaso de Leche debe cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana a los niños y niñas, salvo excepción contemplada en el segundo párrafo del numeral 4.5.

   Para tal efecto, en los procesos de selección de proveedores, el Comité Especial debe tener en cuenta, como mínimo, los siguientes criterios de evaluación: valores nutricionales, condiciones de procesamiento, porcentajes de componentes

nacionales, experiencia y preferencias de los consumidores beneficiarios del presente programa. En dicho comité especial participa una representante elegida por el Comité Distrital del Vaso de Leche, en calidad de veedora ad honorem."

El Programa del Vaso de Leche busca solucionar una problemática asociada a la exclusión social y pobreza que afecta a las personas en todo su ciclo de vida, como la desnutrición crónica, que de acuerdo a la ENAHO 2022 ha incrementado en comparación del año anterior, y forma parte de los indicadores de la PNDIS al 2030 y los "Resultados priorizados de la política social e indicadores emblemáticos al 2030.

Ahora bien, **la Autógrafa de Ley pretende básicamente modificar el numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley 27470, para precisar que la ración del Programa del Vaso de Leche debe contener insumos de la localidad (no "nacionales", como señala la vigente norma)**.

Al respecto, el Decreto Supremo N° 004-2022-MIDAGRI del 07 de abril de 2022, modifica el Reglamento de la leche y productos lácteos aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017- MINAGRI, entrando en vigencia el 04 de octubre de 2022. Entre las modificaciones del Reglamento se encuentra la recomposición de la leche evaporada, que debe ser elaborada con 100% leche fresca. La especificación anterior a esta norma permitía el uso del 40% de leche en polvo que, usualmente, era importada. Este hecho, según lo informado por los ejecutores del Programa de Vaso de Leche, está afectando el abastecimiento del producto leche evaporada para los Programas Sociales del Estado, tal como viene ocurriendo con el Programa Qali Warma por ejemplo; ya que los proveedores no cuentan con el volumen necesario para abastecer la totalidad de leche que se entrega a los escolares, lo cual ha originado además que en la canasta de alimentos que se entrega a las ollas comunes, se retire este producto.

De otro lado, como lo señala la publicación **"Informe de Lanzamiento del estudio de mercado sobre el sector lácteo en el Perú"**1 (Octubre, 2021), elaborado por la Dirección Nacional de Investigación y Promoción de la Libre Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), en el Perú contamos con tres grandes cuencas lecheras: norte (Cajamarca y La Libertad), centro (Lima, Junín e Ica) y sur (Arequipa, Moquegua y Tacna) que aportaron el 66,73% de la producción de leche fresca cruda, primer eslabón de la cadena de producción láctea, en 2020 y que presentan un mayor rendimiento por vaca; el restante el 33,27% de la producción fue producido por pequeñas unidades productivas distribuidas a lo largo de 16 regiones que se caracterizan por contar con un menor rendimiento. Son estas tres cuencas lecheras las que abastecen los requerimientos de la gran industria láctea y en menor proporción atienden la demanda de la industria láctea artesanal. Mientras que la producción de leche fresca de las otras regiones se destina al autoconsumo y a la producción artesanal.

Por otro lado, según el informe, existen dos grandes segmentos de producción industrial en el mercado, por un lado, la gran industria láctea, predominantemente formal y altamente concentrada; y, por otro lado, la industria láctea artesanal, compuesta por pequeñas unidades productivas y con una fuerte predominancia de empresas informales.

Según MIDAGRI, en el Estudio de la Ganadería Lechera en el Perú. Análisis de su Estructura, Dinámica y Propuestas de Desarrollo (2017), la industria artesanal local se

especializa en la producción de quesos (fresco, madurado y mantecoso) y en menor proporción en manjar blanco, leche pasteurizada y mantequilla.

Asimismo, de acuerdo con Plan Nacional de Desarrollo Ganadero 2017-2027 del MIDAGRI, aprobado con la Resolución Ministerial Nº 0297-2017-MINAGRI, el 40% de la leche cruda de vaca es transformada artesanalmente por transformadores, pequeños y medianos productores. A nivel nacional existen 3000 unidades de transformación, en su mayoría con pequeñas plantas de procesamiento, con bajo nivel tecnológico y distribución muy básica o ausente. De ese total, solo 200 unidades transformadoras cuentan con condiciones mínimas de infraestructura y procesamiento para desarrollar procesos de manufactura.

Por otro lado, según la Lista de Alimentos de Alto Riesgo (AAR), aprobada por Resolución Ministerial 624-2015-MINSA, la leche pasteurizada es un ejemplo de AAR debido a que es un alimento de origen animal con tratamiento tecnológico que requiere cadena de frío (refrigeración/congelación).

Cabe precisar que en el Perú se cuenta con 3 empresas que producen leche evaporada y que abastecen a los programas sociales de Programa de Complementación Alimentaria, Vaso de Leche y Qali Warma; puesto que, los pequeños y medianos ganaderos de bovino, micro y pequeñas empresas ganaderas, cooperativas agrarias, empresas comunales u otras formas de asociación de ganaderos lecheros a nivel local y/o regional en su gran mayoría no cuentan con equipamiento y condiciones que garanticen la inocuidad y calidad de la leche en los volúmenes requeridos; conforme a las Especificaciones Técnicas de Alimentos aprobados por las entidades públicas competentes que establecen requisitos específicos y de certificación mínimos que garanticen la inocuidad de los alimentos durante el almacenamiento, transporte y/o distribución.

Sobre el particular, si bien el uso de complementos para alcanzar el valor nutricional de la ración alimentaria utilizando insumos de la localidad constituye una medida que resultaría favorable para dinamizar la economía local, **podría resultar limitante en localidades que carezcan de industria para procesar este tipo de harinas, cumpliendo los requisitos de inocuidad que la norma exige**, o por factores climatológicos, producción limitada de insumos en la localidad, o falta de empresas procesadoras de harinas, hojuelas u otros productos con las condiciones sanitarias que la norma exige (registros sanitarios y validación Técnica del Plan HACCP[2]). Lo anterior pone en riesgo la disponibilidad de productos en la localidad, por lo que resulta necesario que al incorporar complementos para mejorar el aporte nutricional, se efectúe teniendo en cuenta que sean de producción nacional, como señala la actual norma.

3. En relación a la ***Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley*** (Inocuidad de la leche fresca pasteurizada), se requiere tener en cuenta que dicho producto debe contar con la **garantía de inocuidad**; por ello, las acciones necesarias deben aplicarse no sólo a nivel de los productores ganaderos, sino también **en los locales donde se realiza la pasteurización de la leche,** cuyo procedimiento debe

2 Sistemas de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP) - ***Inocuidad de Alimentos - Control Sanitario:*** l sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP) se relaciona específicamente con la producción de alimentos inocuos y, según la FAO, es "un abordaje preventivo y sistemático dirigido a la prevención y control de peligros biológicos, químicos y físicos, por medio de anticipación y prevención, en lugar de inspección y pruebas en productos finales". OPS/OMS. Sitio Web: https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10833:2015-historia-sistema-haccp&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0

garantizar la eliminación de microorganismos patógenos, zoonóticos de importancia para la salud pública, como el bacilo de la tuberculosis bovina, la bacteria de la brucelosis bovina, la bacteria de la Listeriosis, entre otros; así como en los establecimientos donde se procesa los insumos a utilizarse como complemento de la ración alimenticia.

4. Por todo lo expuesto, se sugieren los siguientes textos alternativos para la Autógrafa:

Modificatoria del numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley 27470:

"Artículo 4. De la ración alimenticia

4.1 Los recursos del Programa del Vaso de Leche financian la ración alimenticia diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional al 100 % en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubra la demanda.
*Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser prioritariamente leche de vaca**, pasteurizada,** en aquellas localidades donde sea posible su distribución en condiciones óptimas de inocuidad y calidad. En todos los casos, a fin de alcanzar el valor nutricional mínimo, **la ración alimenticia,** se complementa con alimentos que contengan insumos de la localidad un mínimo de 90%, tales como harina de quinua, kiwicha, haba, maca, cebada, avena, arroz, soya y otros productos. **En caso no exista oferta de insumos en la localidad se podrá complementar con insumos nacionales para la entrega de alimentos que complementen el aporte nutricional**.*
Se deben adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceados, y que tengan el menor costo.
Corresponde al Ministerio de Salud, a través del Instituto Nacional de Salud, determinar el valor nutricional mínimo.
El Programa del Vaso de Leche debe cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana a los niños y niñas, salvo excepción contemplada en el segundo párrafo del numeral 4.5.
Para tal efecto, en los procesos de selección de proveedores, el Comité Especial debe tener en cuenta, como mínimo, los siguientes criterios de evaluación: valores nutricionales, condiciones de procesamiento, porcentajes de componentes nacionales, experiencia y preferencias de los consumidores beneficiarios del presente programa. En dicho comité especial participa una representante elegida por el Comité Distrital del Vaso de Leche, en calidad de veedora ad honorem".

Primera Disposición Complementaria Final:

"PRIMERA: Inocuidad de la leche de vaca, pasteurizada.
*A fin de garantizar la vida y la salud de las personas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, los gobiernos regionales y locales, **en el marco de sus competencias**, coordinan con los productores ganaderos y **los establecimientos donde se pasteuriza la leche y los insumos complementarios de la ración alimenticia**, las acciones necesarias para asegurar que la leche de **vaca, pasteurizada, y los complementos nutricionales,** a distribuirse a los beneficiarios del Programa Vaso de Leche, cumplan con las especificaciones de calidad sanitaria e inocuidad idóneas para el consumo humano".*

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27470, LEY QUE ESTABLECE NORMAS COMPLEMENTARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE, A FIN DE FORTALECER LA RACIÓN ALIMENTICIA

Artículo único. Modificación del artículo 4, numeral 4.1, de la Ley 27470, Ley que Establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche

Se modifica el artículo 4, numeral 4.1, de la Ley 27470, Ley que Establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche, en los siguientes términos:

"[...]

Artículo 4. De la ración alimenticia

4.1 Los recursos del Programa del Vaso de Leche financian la ración alimenticia diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional al 100 % en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubra la demanda.

Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser prioritariamente leche fresca de vaca pasteurizada, en aquellas localidades donde sea posible su distribución en condiciones óptimas de inocuidad y calidad. En todos los casos, a fin de alcanzar el valor nutricional mínimo se complementan con alimentos que contengan insumos de la localidad un mínimo de 90 %, tales como harina de quinua, kiwicha, haba, maca, cebada, avena, arroz, soya y otros productos. Se deben adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceados, y que tengan el menor costo. Corresponde al Ministerio de Salud, a través del Instituto Nacional de Salud, determinar el valor nutricional mínimo.

[...]"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Inocuidad de la leche fresca de vaca pasteurizada

A fin de garantizar la vida y la salud de las personas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, los gobiernos regionales y locales coordinan con los productores ganaderos las acciones necesarias para asegurar que la leche fresca de vaca pasteurizada a distribuirse a los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche cumplan con las especificaciones de calidad sanitaria e inocuidad idóneas para el consumo humano.

SEGUNDA. Adecuación de reglamentos y normas complementarias

El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de 90 días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, adecúa los reglamentos y emite las normas complementarias que estime necesarias para la aplicación de la presente ley.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los diecisiete días del mes de julio de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
Segunda Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA