



PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA EL ORIGEN DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS PROCEDENTES DE GANADO VACUNO Y PROMUEVE LA PRODUCCIÓN DE LECHE EN EL PERÚ.

PROYECTO DE LEY

La Congresista de la República que suscribe, **LADY MERCEDES CAMONES SORIANO**, integrante del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, ejerciendo su derecho a iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los Artículos 22, Inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento de Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY "LEY QUE GARANTIZA EL ORIGEN DE LA LECHE Y DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS PROCEDENTES DE GANADO VACUNO Y PROMUEVE LA PRODUCCIÓN DE LECHE EN EL PERÚ"

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente ley tiene el propósito de establecer las condiciones y especificaciones para la leche y productos lácteos procedentes de ganado vacuno, a fin de fortalecer la producción de la ganadería lechera del país y facilitar a los consumidores la información apropiada para decidir respecto a la adquisición de los mismos.

Artículo 2. Finalidad de la Ley.

La presente norma tiene la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible del sector ganadero vacuno lechero nacional.

Artículo 3. Denominación de Leche.

Sólo se denominará Leche, seguida del tipo de procesamiento térmico a la que ha sido sometida (Leche pasteurizada, Leche UHT, Leche Evaporada y Leche en Polvo), a los productos que han sido elaborados exclusivamente a partir de Leche Cruda, extraída directamente de la ubre de la vaca.

Artículo 4. Empleo de insumos lácteos.

Es libre el uso de leche en polvo, grasa anhidra y demás insumos lácteos para la elaboración de productos lácteos destinados al consumo humano, en proporción tal que cumplan los requisitos de composición establecidos en las Normas Técnicas Peruanas vigentes. No obstante, a los productos que sean elaborados utilizando estos insumos les corresponderá la denominación de productos lácteos compuestos, productos lácteos recombinados o productos lácteos reconstituidos, según sea el caso.

Artículo 5. Rotulado de Leche y productos lácteos.

El etiquetado o rotulado en los envases conteniendo leche o productos lácteos deberá incluir la relación de ingredientes por orden decreciente de peso inicial (m/m) en el momento de fabricación de los alimentos, de forma cuali-cuantitativa expresado al 100% en las unidades de medida internacional, de acuerdo a la naturaleza del alimento (peso/peso) (peso/volumen) (volumen / volumen). Cuando un ingrediente sea a su vez producto de dos o más ingredientes, dicho ingrediente compuesto debe declararse como tal e ir acompañado inmediatamente de una lista entre paréntesis de sus ingredientes por orden decreciente de proporciones (m/m). Además deberá indicar si los ingredientes son de procedencia nacional o extranjera.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), es responsable de velar por el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior; así como, sancionar a las empresas por incumplimiento de lo establecido en la presente norma.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. De otras derogaciones.

Deróguese toda norma que se contraponga a lo dispuesto por la presente Ley.



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelfonso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2022 15:33:53-0500



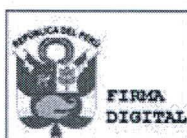
Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2022 13:23:38-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2022 16:31:56-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/04/2022 18:10:39-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/04/2022 17:19:20-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/04/2022 17:19:31-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/04/2022 11:07:03-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/04/2022 09:58:18-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **4** de **mayo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1859/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. AGRARIA.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO NORMATIVO.

La Constitución Política del Perú, en el Artículo 58, señala 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"*.

Dicho enunciado garantiza el admitido derecho que tenemos todos los ciudadanos de intervenir, ya sea en forma individual o asociada bajo cualquier modalidad, en el desarrollo de actividades económico-productivas, dentro del marco normativo y legal imperante. Además, encarga al Estado la competencia de controlar y mantener el equilibrio en el crecimiento económico, mediante la formulación de iniciativas y políticas económicas en procura del desarrollo de los sectores específicamente identificados.

En el artículo 65 de la Constitución Política del Perú se señala 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"*.

Por otra parte, el presente Proyecto de Ley, como incentivo para la producción de Leche de ganado vacuno, concuerda completamente con lo establecido en el numeral 15 "Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición", sobre Equidad y Justicia Social de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, referentes al cumplimiento de los objetivos de alentar la producción de alimentos, disponibles y económicamente asequibles, evitar que la importación de alimentos cambie los patrones de consumo saludable, promoverá el establecimiento de un código de ética para la comercialización de alimentos, entre los más importantes.

Los consumidores son fundamentales para la generación del mercado, por lo tanto, el Estado debe proteger sus derechos, particularmente los relacionados a amparar su salud ante los productos que se comercializan para ellos.

Según el artículo 88 de la Constitución Política del Perú, *"El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario"*. Lo cual es coherente con el rol fundamental que cumple el sector agrario para con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza rural y el desarrollo sostenible.

El Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI, aprobó el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, el cual establece las condiciones mínimas de calidad y control para la leche y productos lácteos procedentes del ganado bovino, destinados a la comercialización para el mercado de consumo humano en el país. Por ello, a fin de mejorar la competitividad de la leche producida a nivel de los productores rurales de la ganadería de pequeña escala, particularmente de la zona andina, debe procurarse que dicho producto cumpla con los mínimos permisibles de calidad establecidos, de tal manera que se facilite el encadenamiento con los agentes económicos y acceder al mercado en mejores condiciones.

Si bien es cierto que, se han presentado Proyectos de Ley desde hace dos Legislaturas pasadas, ninguno ha sido aprobado con la finalidad de proteger la denominación de Leche y ello ha llevado consigo una grave distorsión en la misma, que en complicidad con los organismos reguladores como DIGESA e INACAL, han desregulado la correcta denominación; lo cual afecta a millones de consumidores a quienes, en términos denominativos, se les expende calificado como leche, pero que en la realidad es un producto lácteo, ya que ha sido elaborado mediante la combinación de una serie de insumos que desvirtúan su naturaleza. En el caso de los productores lecheros, se ven directamente afectados porque en el mercado se vende un producto que no es leche y pierden tanto en mercado como en denominación.

Por otra parte, se ha aprobado recientemente la Ley N° 31296, que tiene el objetivo de promover la cadena productiva ganadera lechera en el país, fundamentalmente mediante el financiamiento de proyectos a través de la gestión del Fondo de Adelanto Social - FAS para el desarrollo de la ganadería y diversas acciones (que actualmente tienen vigencia) pero no queda completamente claro cómo, quién o quiénes son los encargados de llevarlas a cabo. Además, no corrige el problema de fondo y primigenio de la correcta denominación toda vez que, si en el mercado se permite la comercialización de un producto que se denomina Leche y no lo es, entonces la ganadería lechera no tendría forma de salir adelante.

En el Perú existe la Norma Técnica Peruana para el caso de Leche y Productos Lácteos, DIGESA, que otorga autorizaciones Sanitarias, las cuales aseguran que los productos son lo que se indica. Además, con los problemas que se tuvo en Panamá y Costa Rica/USA, por la denominación de Leche evaporada, nos da cuenta que, hasta la fecha, han sido más de lo mismo, no se ha corregido el problema de fondo debido a que estas Instituciones avalan que se expendan productos denominados Leche Evaporada cuando en realidad no lo son, así nos lo indicaron ambos países y para ello la gran Industria local exporta Leche Evapora elaborada con pura leche como así lo exigen dichos países; sin embargo, para el Perú se permite la misma denominación para un producto que ha sido elaborado a partir de leche en polvo y otros aditivos, es en ese sentido que, el presente Proyecto de Ley, corrige dichas distorsiones sobre la denominación que es el problema de fondo.

Por ejemplo, Costa Rica que se rige por la FDA de los USA, denomina a la Leche Evaporada como aquella Leche Cruda a la cual se ha extraído el agua con calor y sin ninguna añadidura, igual Panamá entre los casos emblemáticos que pusieron en evidencia las faltas cometidas en Perú.

II. GANADERÍA LECHERA EN EL PERÚ.

En el Perú existen 2.3 millones de unidades agropecuarias, de las cuales, en el 78.26% (1.8 millones) se cría al menos una especie ganadera. De estas, el 68% se encuentra en la Sierra, el 19% en la Selva y 13% en la Costa (CENAGRO, 2012). En la actividad ganadera lechera participan, aproximadamente, 452 mil familias a nivel nacional.

La población de vacas en ordeño es 905,819 cabezas (MINAGRI, 2019). En el periodo 2007-2016, las regiones con mayor tasa promedio de crecimiento fueron Cusco (11.6%), San Martín (9.1%) y Tumbes (6.6%) (MINAGRI, 2017). Las regiones con mayor población son Cajamarca (17.7%), Puno (11.41%) y Cusco (9.05).

La producción nacional de leche fresca se genera según el SISTEMA INTENSIVO y el SISTEMA EXTENSIVO. El sistema intensivo se realiza en los principales departamentos productores de leche fresca (Lima, Arequipa, Cajamarca), cuya producción, en su gran mayoría, es comercializada a las plantas industriales. En tanto, la producción que se desarrolla bajo el sistema extensivo se orienta hacia el comercio local y/o zonal, así como para el autoconsumo, donde las unidades productoras no están conectadas a la producción industrial de gran escala.

Para el año 2020, la producción nacional de leche fresca totalizó 2.138.028 toneladas, que representan un incremento de 0.80% respecto a la alcanzada en el año 2019. En promedio, sólo el 53% de la leche producida en los predios se destina a la industria láctea comercial, en la cual operan básicamente tres empresas a nivel nacional, como insumo para la fabricación de leche pasteurizada, leche evaporada, yogurt, quesos, entre los más importantes. El 47% restante se usa para la alimentación de terneros, el autoconsumo y la fabricación artesanal de queso.

PERÚ: PRODUCCIÓN DE LECHE FRESCA SEGÚN DEPARTAMENTOS (TONELADAS)

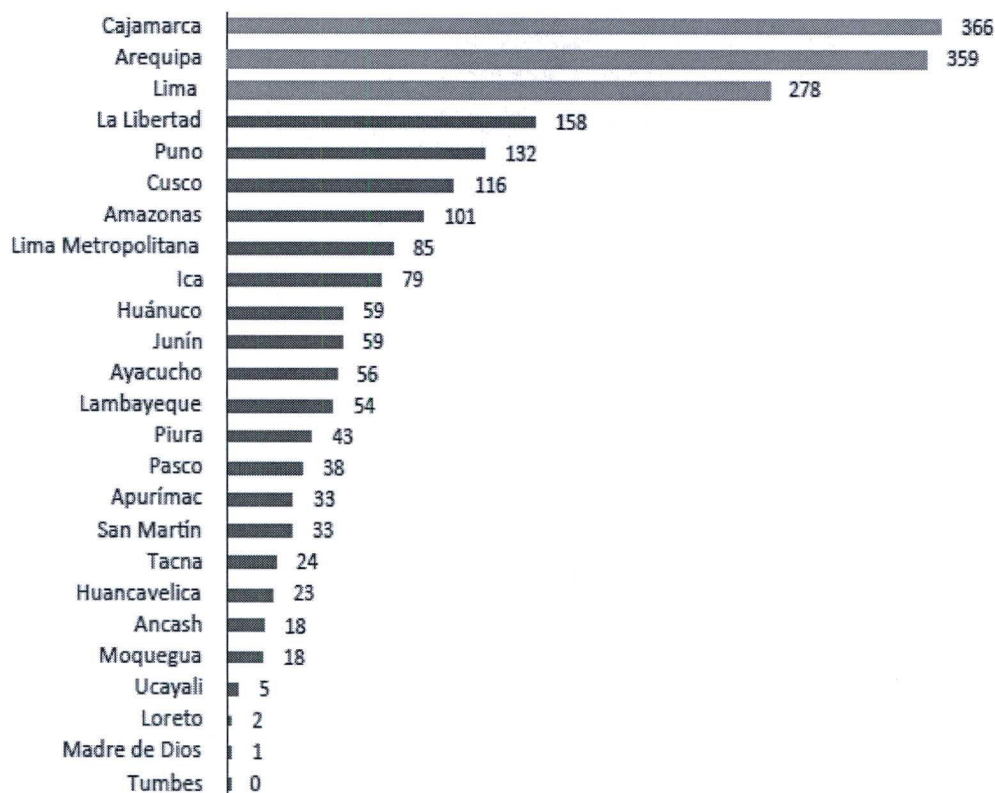
Departamento	Años						Crecimiento promedio anual 2015 - 2020
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Cajamarca	345 029	352 076	360 200	369 983	383 136	365 965	2,1
Lima	342 846	348 518	354 148	354 148	352 868	362 240	1,3
Arequipa	335 534	348 889	353 749	363 930	357 460	358 535	1,6
La Libertad	125 366	129 501	132 475	135 819	151 171	157 623	4,4
Puno	106 953	110 465	114 671	119 855	127 009	131 756	5,5
Cusco	104 016	102 458	102 227	106 028	110 781	116 111	3,3
Amazonas	79 208	83 366	93 894	97 640	98 574	100 570	4,8
Ica	51 005	57 139	64 979	66 143	68 271	78 920	8,6
Huánuco	42 249	44 955	48 243	49 492	54 682	58 775	7,3
Junín	47 870	51 250	52 094	53 135	57 190	58 618	3,9
Ayacucho	47 122	45 151	57 449	56 910	66 387	55 673	1,2
Lambayeque	53 136	59 215	55 426	56 242	56 665	54 176	1,4
Piura	41 556	42 578	37 240	41 316	42 122	42 904	-2,5
Pasco	26 339	25 296	32 145	31 232	34 999	38 242	8,0
Apurímac	32 659	32 365	32 468	32 982	33 400	33 476	0,4
San Martín	31 038	32 811	33 764	34 990	33 766	32 697	0,7
Tacna	23 487	23 610	23 406	23 452	24 451	24 487	-0,4
Huancavelica	24 890	20 916	21 810	23 675	23 254	22 797	0,2
Ancash	15 271	15 749	16 107	18 170	18 181	18 261	0,8
Moquegua	15 891	16 222	16 648	16 966	17 576	17 617	1,3
Ucayali	5 119	7 340	6 399	5 535	5 596	5 166	0,8
Loreto	2 280	2 144	2 198	2 018	1 766	1 612	-6,7
Madre de Dios	3 653	1 808	1 522	1 526	1 687	1 466	-16,1
Tumbes	659	409	412	385	374	343	-11,0
Total	1 903 177	1 954 232	2 013 674	2 061 571	2 121 366	2 138 028	2,5

Fuente: MINAGRI DGESEP - DEA

Elaboración: MINAGRI-DGPA-DEE

Según el MINAGRI (2020), las cuencas lecheras con mayor producción de leche fresca son: Cajamarca (17.1%), Arequipa (16.8%), Lima (13%), La Libertad (7.4%), Puno (6.2%) y Cusco (5.4%); sin embargo, las regiones con las mayores tasas anuales de incremento, en los últimos 10 años, son Ica (11.65%), Cusco (10.54%) y Junín (10.46%).

PRODUCCIÓN DE LECHE FRESCA DE VACA SEGÚN REGIÓN EN 2020 (Miles de toneladas)



Fuente: MINAGRI-DGESEP-DEA

Elaboración: MIDAGRI-DGPA-DEE

Hay algunos establecimientos lecheros modernos a lo largo de la costa con alta producción de leche (más de 40 litros por día). Sin embargo, el promedio nacional es de solo 2.350 kilogramos de leche por vaca por campaña (305 días) o 7,7 kilogramos por vaca por día.

La mayoría de los establos lecheros son pequeños. Alrededor del 51% de ellos tienen menos de nueve vacas lecheras y producen el 39% de la leche. Los ganaderos con menos de 49 vacas producen el 38%. Sólo el 12% de los productores posee más de 50 vacas. Quienes son responsables del 23% de la producción nacional. Los pequeños productores, concentrados principalmente en las tierras altas de los Andes, presentan desafíos logísticos para obtener insumos para la alimentación de calidad y entregar productos al mercado.

A enero 2021, el precio pagado a los productores de leche de vaca promedió S/ 1.37 por litro. Sin embargo, varía significativamente según la calidad, el volumen y la distancia desde la planta de procesamiento.

La competitividad de la ganadería lechera depende de dos aspectos: (i) la rentabilidad de la parcela del productor de leche fresca y (ii) la capacidad del productor de gestionar los retornos. Cada uno de ellos tienen factores específicos que los limitan, los cuales están vinculados a la sistema oligopsónico que rige en el mercado de leche fresca, la incapacidad de introducir competencia efectiva en el mercado de leche evaporada, asimetría de información entre los agentes económicos respecto a la regulación de la calidad de la leche fresca, sistema de alimentación de vacas, reducido posicionamiento de prácticas de mejoramiento genético, déficit de inversión en bienes de capital y tecnología, incentivos tributarios cuyos alcances no contemplan a la actividad primaria de leche fresca ni a la transformación en derivados lácteos. Estos factores limitan la competitividad, por los efectos negativos que generan, según corresponda, en (i) el precio pagado al productor de leche fresca, (ii) los niveles tecnológicos (productividad) y (iii) la capacidad de los productores para apropiarse de sus retornos.

El sector ganadero lácteo en el Perú tiene muchos contrastes a nivel de escala y tecnificación. La práctica pequeña, poco profesional e ineficiente, convive en el mismo mercado con el ganadero grande, tecnificado y de alto rendimiento productivo. Debido a la alta demanda industrial de este producto, la mayor parte de los ganaderos con diferentes escalas de tecnificación, tienen asegurada la venta de su producción. Por otro lado, la ganadería bovina en el Perú en su mayoría está desarrollada como un negocio de doble propósito, tanto como para venta de leche, como también la venta de carne, como medio de subsistencia. Esto se sustenta en que los consumos promedios en el Perú son muy bajos en comparación con otros países de la región. La ratio promedio de 72 litros de leche anuales por persona, muestra una brecha de consumo contra otras geografías (en países de la región como México, Argentina, Chile, los valores de consumo anual son de 100-120 litros, en países más desarrollados fuera de América Latina, el consumo está en el intervalo de 180-200 litros por año) concluyendo que hay un déficit por cubrir hasta igualar o acercarnos a la ratio promedio de la región.

Adicionalmente, debido a la escasa industrialización y tecnificación del proceso productivo de la leche y a la insuficiente producción nacional, genera una necesidad de abastecer a la industria con importaciones de leche en polvo, siendo esta más cara en comparación a la leche fresca, pero con un nivel de proteína estándar, el cual no se aprecia en la producción nacional. Por esta razón, es que el sector lácteo aún permite que existan ganaderos ineficientes, informales y pequeños.

Es por ello, que se necesita medidas que estimulen el incremento de la producción y productividad, tal como se consiguió con las medidas de promoción a la producción de Leche, como por ejemplo, se logró con las referentes a los Aranceles Ad Valorem, el Sistema de Franja de Precios, las Compras Estatales y la Prohibición de Recombinar y Reconstituir Leche en Polvo, lo que, hasta el año 2007, permitió un nivel significativo de autosuficiencia productiva; sin embargo, en ese mismo año se revocaron las medidas antes indicadas, con lo cual se desincentivó la producción de leche y, por el contrario, se estimuló la importación de leche y productos lácteos. En tal sentido, la presente iniciativa legislativa permitirá revertir dicha situación en beneficio de los productores y consumidores.

III. LA LECHE DE VACA: CARACTERÍSTICAS, IMPORTANCIA.

La leche es el producto de la secreción de la glándula mamaria normal, obtenida mediante ordeño, sin adición ni sustracción alguna. Su composición es compleja, comprendiendo sustancias alimenticias orgánicas e inorgánicas, que consiste en agua, grasa, carbohidratos, proteínas, sales minerales, gases bacterias, enzimas y vitaminas.

PERÚ: COMPOSICIÓN EN 100 GRAMOS DE LECHE FRESCA DE VACA

Componente	Valor	Unidad de medida
Agua	87,8	g
Energía	63	kcal
Proteína	3,1	g
Grasa	3,5	g
Carbohidratos	4,9	g

Fuente: Ministerio de Salud (2009). "Tablas Peruanas de Composición de Alimentos".

Elaboración: MINAGRI - DGPA - DEEIA

La leche es un alimento esencial para el ser humano, ya que contiene nutrientes que contribuyen al adecuado crecimiento y desarrollo. Es un alimento que contiene proteínas de alto valor biológico (3 a 5%), además diversas vitaminas y minerales imprescindibles para la nutrición y salud. Además, aporta un porcentaje importante de las recomendaciones diarias de otros elementos fundamentales como el potasio y fósforo. Además, provee las Vitaminas A, B, B2, D y Niacina, grasas necesarias y minerales como el magnesio, potasio, zinc y fósforo.

Según datos de la Federación Panamericana de Lechería (FEPALE), un vaso de leche (200 ml) aporta aproximadamente un 30% de la dosis diaria de calcio recomendado, lo cual ayuda a formar y a mantener los huesos y dientes fuertes, además de su rol en la función nerviosa, en la contracción de los músculos y hasta en el mantenimiento de la presión arterial normal.

El consumo anual de leche es 87 kg/persona/año, habiendo mostrado un incremento anual de 2.88% (periodo 2007-2016) (MINAGRI, 2019).

La leche de vaca es un alimento básico en la alimentación humana en todas las etapas de la vida. Su procesamiento industrial ha permitido el acceso generalizado a su consumo por parte de la población, lo que ha contribuido a mejorar notablemente su nivel de salud.

Desde el punto de vista de su composición, la leche es un alimento completo y equilibrado, que proporciona un elevado contenido de nutrientes en relación con su contenido calórico, por lo que su consumo debe considerarse necesario desde la infancia a la tercera edad.

Los beneficios de la leche de vaca no se limitan exclusivamente a su valor nutricional, sino que se extienden más allá y constituyen un factor de prevención en determinadas patologías afluentes como son la enfermedad cardiovascular, algunos tipos de cáncer, la hipertensión arterial o en patología ósea o dental. Puede contribuir también en la lucha frente al sobrepeso y la obesidad infantil.

En los últimos años se observa un descenso preocupante en el consumo de leche entre la población, debido en parte a las ideas equivocadas sobre su consumo y el de otros derivados lácteos. Por ello, las entidades rectoras y vinculadas al sector ganadero lechero, así como las sociedades científicas deben formular y desarrollar programas y campañas divulgativas sobre los beneficios del consumo de leche y derivados lácteos.

IV. PROBLEMÁTICA.

La productividad de la ganadería lechera en el Perú registra muy bajos niveles y una tasa de crecimiento marginal que impide mejorar las condiciones productivas y el ingreso de nuevas inversiones para que haga un mercado eficiente.

Existe una importante brecha productiva entre las tres principales cuencas lecheras (Cajamarca, Arequipa y Lima) y las demás Regiones del país, por lo que es necesario la mejora de las 21 regiones restantes.

El desmantelamiento de las medidas arancelarias como la eliminación de aranceles Ad Valorem CIF y la reducción de la efectividad del Sistema de Franja de Precios, aunado con la firma de Tratados Comerciales eliminando aranceles (que son medidas correctivas de las distorsiones de mercado lácteos), dejan a los ganaderos productores de leche del Perú con enormes desventajas frente a las demás economías que protegen su matriz productiva nacional.

La derogación de mecanismos que estimulaban la producción de leche ha ocasionado una fuerte desaceleración del crecimiento de la producción de leche, afectando seriamente la matriz productiva de la misma y, por lo tanto, la seguridad alimentaria de nuestro país, potencial crecimiento de desempleo en las regiones productoras y pérdida del crecimiento potencial de las mismas.

En la actualidad se suma los shocks de oferta y demanda, comportamiento ajeno a una normal interacción en el mercado de ofertantes y demandantes, como el cambio climático.

Finalmente, hubo muchos eventos negativos en cuanto a la información del producto industrial detallado en la etiqueta, lo que trajo consigo una serie de sanciones porque no se encuentra adecuadamente establecido la información mínima que se debe tener en las etiquetas con la finalidad de que no haya este tipo de sanciones y que los consumidores se encuentren adecuadamente informados del contenido y procesamiento del producto a consumir.

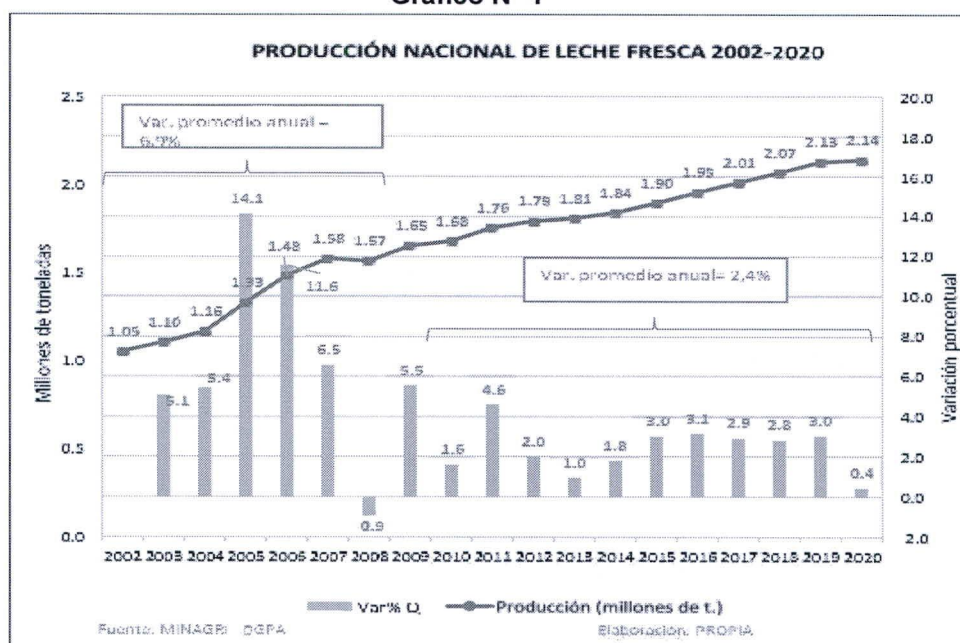
V. JUSTIFICACIÓN DE LA PRESENTE LEY.

Es pertinente destacar en qué situación se encuentra actualmente el sector de la ganadería lechera nacional, respecto a la evolución que ha tenido luego de eliminarse una serie de mecanismos de corrección de distorsiones de mercado tanto externas como internas, fundamentalmente de la eliminación arancelaria prácticamente a inicio del año 2008, por lo que el periodo de análisis será del año 2002 al año 2020 pre y post eliminación con la finalidad de determinar cuál ha sido el efecto de dicha determinación.

Para tal efecto, se analizarán cuatro variables fundamentales como la evolución productiva de leche a nivel nacional, la primera será el comportamiento de la producción de leche, luego la productividad, el comportamiento del ingreso de leche fresca a plantas y finalmente las importaciones de insumos en polvo que se utilizan actualmente para elaborar leches fluidas.

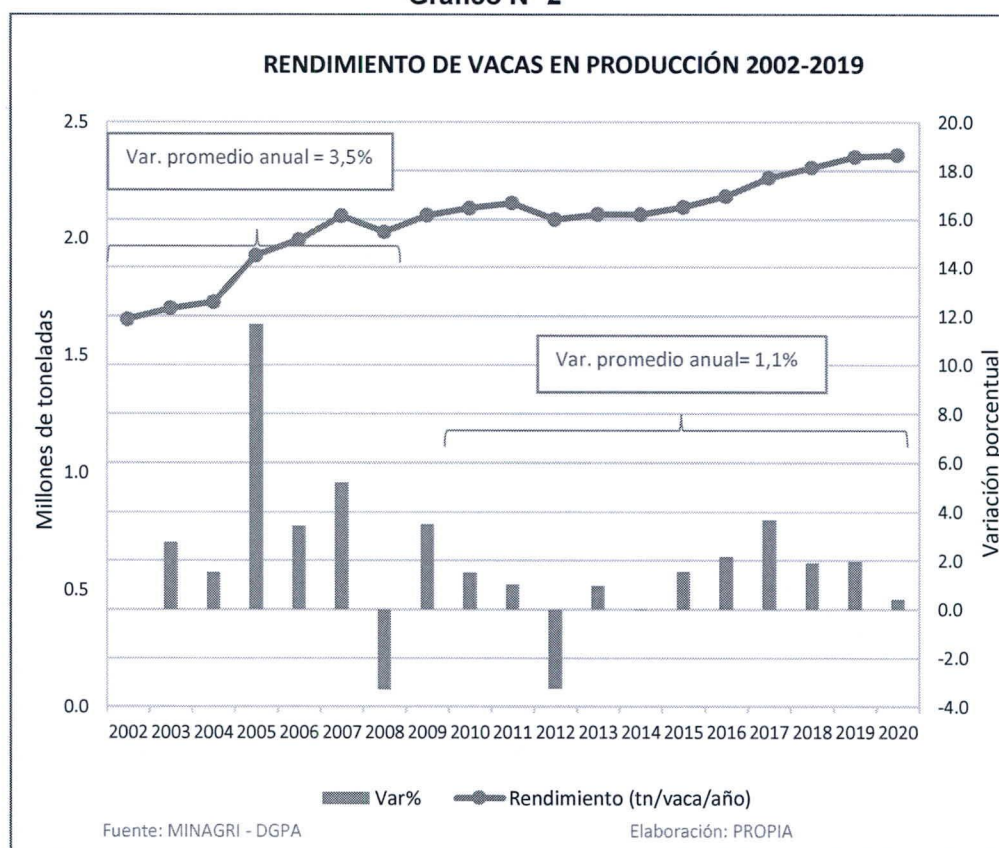
Para el caso de la producción de Leche se aprecia que en 19 años se ha pasado de un millón de toneladas anuales a 2.14 millones, a simple vista se puede inferir que el crecimiento ha sido positivo; sin embargo, para tener una visión más precisa se debe hacer un análisis comparativo porcentual de tasas de crecimiento. Es así que se establecen dos momentos, el primero que abarca el periodo 2002-2008 y el segundo momento 2009-2020. Durante ambos periodos, la producción registra tasas de crecimiento promedio anual de 6.9% para el primer momento y de 2.4% para el segundo momento respectivamente. Gráfico N° 1. Esto quiere decir que, en el segundo momento, luego de la eliminación de aranceles, la desaceleración productiva se acentúa cayendo 4.5% en promedio anual, lo que resulta ser una situación muy preocupante.

Gráfico N° 1



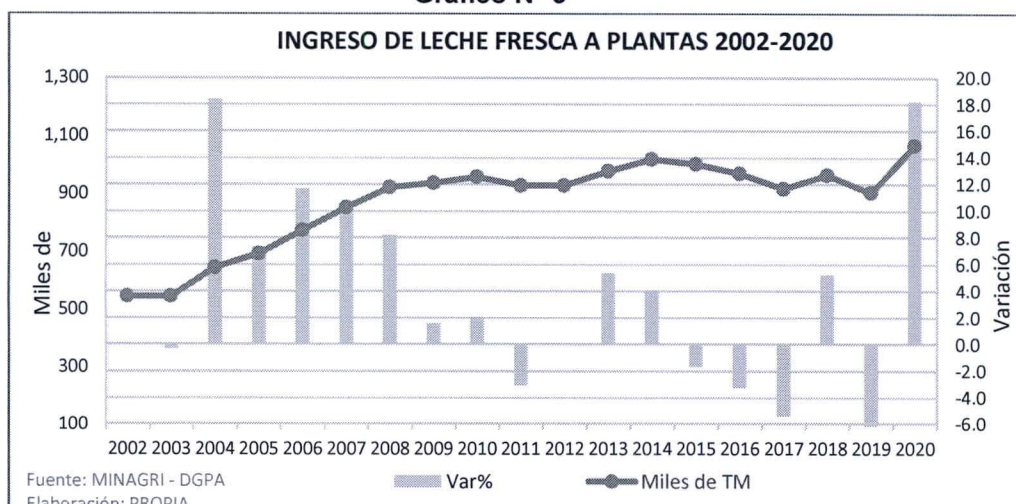
La situación antes descrita tiene mucha correlación con el comportamiento de la productividad o rendimiento de leche por vaca al año, para la cual se observa una caída de más de dos veces respecto a su comportamiento antes de la eliminación arancelaria y de la eliminación de la XV disposición complementaria del Decreto Legislativo N° 653, pasando de una tasa de crecimiento de la productividad de 3.5% a 1.1%. Como se muestra en el Gráfico N° 2, la producción y productividad de leche fresca han tenido una fuerte desaceleración, por lo cual, es importante analizar si hay alguna relación con el acopio industrial de leche, no obstante que este sector ha tenido una tasa de crecimiento promedio para el periodo analizado de 5.9%.

Gráfico N° 2



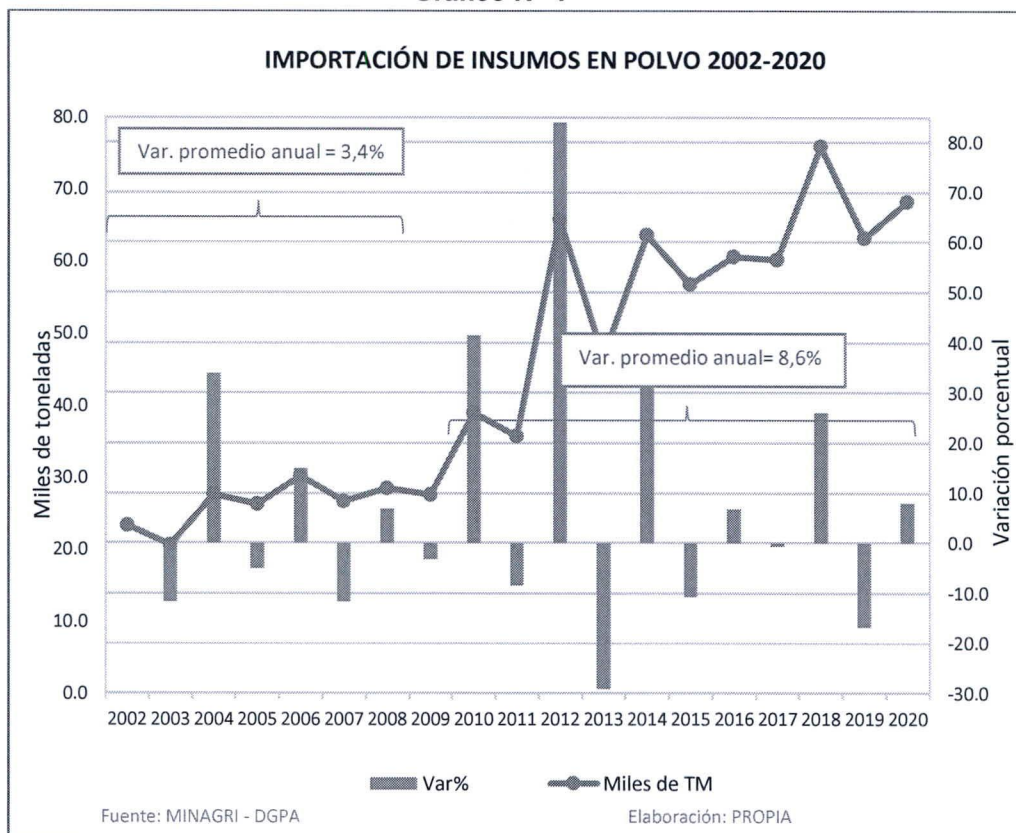
Es en ese sentido que, en el caso de Ingreso de Leche a Plantas Procesadoras, durante el primer momento 2002-2008, se aprecia que ha sido un periodo de mucho dinamismo con importantes tasas de incremento de acopio anual de Leche Fresca que da un promedio anual de crecimiento de 9.1% de ingreso de leche a plantas, como se muestra en Gráfico N° 3. Sin embargo, en el segundo momento 2009-2020 la situación es dramática toda vez que se pasa a tasas de crecimiento promedio anual de 1.2%, mostrando un enorme desinterés por procesar leche fresca, situación que desincentiva la actividad productiva y repercute en los niveles de producción y productividad como hemos visto.

Gráfico N° 3



Para analizar el comportamiento de las importaciones es necesario considerar la importación de insumos en polvo que es usado por la industria láctea para la elaboración de leches fluidas, que son leche en polvo entera, leche en polvo descremada, suero de mantequilla, lactosueros y grasa anhidra o butter Oil; que se muestra en el Gráfico N° 4.

Gráfico N° 4



Durante el primer momento 2002-2008 se importaron 183 mil TM de insumos en polvo con una tasa de crecimiento anual de 3.4%; durante el segundo momento 2009-2020 se importaron 663.1 mil TM a una tasa de crecimiento anual de 8.6%, es decir, el crecimiento de las importaciones entre ambos momentos fue superior al doble.

Es en ese sentido que, luego del análisis de las cuatro variables expresadas en los cuadros respectivos, se concluye que la industria tuvo un importante crecimiento sostenido de su producción por un crecimiento sostenido de la demanda que le produjo crecimiento industrial promedio anual de 5.9%; no obstante ello, su ritmo de acopio de leche se redujo sustantivamente mostrando un comportamiento inverso respecto a sus importaciones, por lo que se deduce que la cada vez mayor producción industrial se hizo reemplazando el uso de leche fresca por la práctica de recombinar y reconstituir insumos en polvo.

5.1. Distorsiones de Mercado.

La importante documentación disponible da cuenta que el mercado lácteo del Perú presenta fallas y ellas son las que originan una mala asignación de recursos, escasa inversión debido a una baja rentabilidad y posiciones oligopsónicas en el mercado. Información detallada sobre el particular se encuentra en "Estudio de la Ganadería Lechera 2017 – MINAGRI", "Mercado Lácteo – Indecopi 2007", "Procesos de Transmisión de precios en los mercados de Leche Fresca y Leche Evaporada" (Tesis Julio Rospigliosi e Ingrid Suarez) y "Análisis de Falla de Mercado – PROCOMPITE MEF": https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacidades/capac_1_01/2_ANALISIS_DE_FALLAS_DE_MERCADO.pdf

La revisión de las fuentes bibliográficas antes mencionadas permite establecer que la asignación de factores productivos es ineficiente, toda vez que nos encontramos por debajo de nuestro potencial de producción y de consumo.

El INDECOPI (2007) determinó la composición de un mercado oligopsónico caracterizado por un mercado de alto consumo de leche evaporada fundamentalmente por las limitaciones en la cadena de frío. Es en ese sentido que recomienda el cambio de patrón de consumo a productos lácteos con otros sistemas térmicos de procesamiento como el caso de leche pasteurizada, con la finalidad de tener un mercado más competitivo en el que otras industrias y no solamente tres tengan opción de abastecimiento y generar la competencia deseada.

En el estudio del Mercado Lácteo 2017 (MINAGRI), se identifican otros factores que afectan la competitividad del sector, tales como los precios pagados al productor afectados por las bajas condiciones de competencia en el sector industrial, la estructura de oferta y demanda del mercado y la calidad de leche que también es controlada discrecionalmente por la industria.

Evidentemente, la exigua rentabilidad en el sector, por las fallas esgrimidas y el control de precios indirecto ejecutado por las industrias, impiden que los productores se tecnifiquen, al no tener poder de negociación por la atomización y al haber pocas opciones de venta de su leche, producto altamente perecible, hacen que el ganadero sea un tomador de precios y que este último no se asigne por la libre oferta y demanda de mercado en una situación de mercado competitivo.

Lo indicado en el párrafo anterior es destacado en el estudio "Proceso de Transmisión de precios en los mercados de Leche Fresca y Leche Evaporada" (Rospigliosi y Suarez 2018), en el cual se determina que no existe una adecuada cointegración o transmisión de precios del productor hasta el consumidor y viceversa debido a la alta concentración de mercado de leche evaporada, producto de mayor consumo a nivel nacional y en el que una sola empresa tiene el 85% del mercado. Esta posición dominante y el vacío de legislación adecuada, que permita generar mercados de competencia, originan fallas en cuanto a una inapropiada asignación de recursos orientados al abastecimiento de leche para los consumidores, el mismo que es deficiente toda vez que no se llega a pasar los 90 Kg. per cápita de consumo de leche, cuando la OMS establece un mínimo de 120 Kg, el mismo que, en nuestros países vecinos ha sido sobrepasado largamente.

Por otra parte, los productores, al no tener poder de negociación, tener prácticamente un solo comprador de su producto altamente perecible y el que la industria sea juez y parte en el análisis de calidad de leche que determinará el precio final, reduce su posibilidad de tener explotaciones más productivas en base a la inversión en tecnología.

Finalmente, en el documento de análisis de fallas de mercado elaborado por PROCOMPITE en base a la Ley N° 29337 Ley de Promoción a la Competitividad Productiva, establece que la información asimétrica sobre la calidad y características de los bienes y servicios no está distribuida adecuadamente entre los productores y consumidores. Dicha situación es la que genera otra grave distorsión en el mercado en el sentido que se expende productos con una denominación que no corresponde, tal es el caso de los productos que son elaborados con o a partir de leche en polvo y son denominados *Leche*, seguidamente del tipo de proceso aplicado, cuando en realidad dichos productos deberían denominarse re combinados o reconstituídos.

La inadecuada regulación y la ausencia de medidas correctivas por parte de las autoridades pertinentes originan que se expendan productos denominados Leche cuando en realidad no lo son. Ejemplos recientes son el caso Panamá y Puerto Rico, estos países rechazaron productos elaborados en el Perú, denominados Leche Evaporada, por ser productos elaborados con leche en polvo. A raíz de esto, la empresa local tuvo que prescindir del uso de leche en polvo para poder denominar su producto como leche evaporada y pueda ser aceptado tanto en Panamá como la FDA en Estados Unidos.

5.2. Crecimiento productivo y concentración.

Según el "Estudio de la Ganadería 2017" (MINAGRI) y diversos reportes de empresas publicado por Apoyo Asociados, se ha determinado la existencia de una fuerte concentración de mercado por una sola industria, con una participación del 80%, aproximadamente, tanto como ofertante de leche y productos lácteos como demandante de leche cruda a los ganaderos.

Este hallazgo definitivamente desvirtúa lo que pretendía el Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1035, es decir, la competitividad de la industria láctea. Entiéndase por ella, la existencia de mayor cantidad de plantas procesadoras que permitan un equilibrio en el mercado y la determinación de precios en un mercado competitivo con muchos ofertantes y demandantes, aspectos que no se han logrado, por el contrario, se ha consolidado aún más la posición de dominio.

Sobre la base de la información presentada en la Tabla N° 1, se puede indicar que la eliminación de aranceles y el Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1035 han sido promulgados con fines particulares y no generales dado que sólo tres empresas lácteas han concentrado el 79% de las importaciones de insumos lácteos, es por eso que, estas medidas no cumplen con los preceptos constitucionales de libre competencia, combatir los monopolios, apoyo preferente a la producción agropecuaria, entre otros.

TABLA N° 1

2008-2019 TM	LPD	%	LPE	%	Suero de Mantequilla	%	Lactosueros	%	Grasa Láctea Anhidra - Butteroil	%	TOTAL PERIODO	%
Gloria	146,335.01	64%	144,959.72	81%	42,325.32	87%	7,818.86	8%	33,300.73	57%	374,739.65	61%
Laive	15,743.17	7%	49.00	0%	4,438.39	9%	3,524.22	4%	9,853.84	17%	33,608.62	5%
Nestlé	23,381.23	10%	15,526.55	9%	1,173.45	2%	25,973.36	26%	12,634.41	22%	78,689.00	13%
L.D.	44,566.01	19%	18,365.87	10%	525.24	1%	60,835.27	62%	2,580.10	4%	126,872.48	21%
	230,025.41		178,901.14		48,462.40		98,151.71		58,369.08		613,909.75	

Fuente: SUNAT – Aduanas
Elaboración: Propia

5.3. Importaciones y ahorro de aranceles.

La información contenida en la Tabla N° 02, refleja el comportamiento de gasto anual CIF por importaciones, para el cual se aprecia que, a partir del año 2008 etapa en la cual se eliminan los aranceles a todas las partidas arancelarias de leche, el gasto se multiplica por cuatro respecto al gasto de importaciones previas a la eliminación de aranceles y promulgación del Decreto Legislativo N° 1035.

TABLA N° 2

CIF - Millones US\$					
LPD-\$	LPE-\$	Suero de Mantequilla-\$	Lactosueros-\$	Grasa Láctea Anhidra - Butteroil-\$	TOTAL PERIODO-\$
13.97	9.47	4.14	3.15	3.37	34.10
10.03	10.62	3.12	3.75	3.34	30.86
14.44	17.04	7.70	5.60	5.68	50.47
17.08	12.94	9.99	7.46	5.78	53.25
20.02	23.51	6.01	7.98	2.29	59.82
33.87	19.19	10.47	12.55	4.90	80.98
35.67	20.83	13.75	10.73	16.22	97.20
21.25	12.92	4.79	5.83	4.44	49.23
43.79	25.46	10.22	10.81	12.54	102.83
42.38	34.40	12.15	11.20	22.63	122.76
82.92	72.76	17.14	16.77	17.29	206.88
63.32	52.00	11.74	17.84	16.17	161.07
110.00	73.30	24.92	18.34	25.74	252.29
53.19	51.08	9.46	16.88	24.16	154.78
44.62	44.99	8.87	13.23	21.52	133.23
48.06	55.45	10.20	12.82	38.69	165.22
53.96	80.06	7.88	14.41	55.90	212.21
51.35	66.61	13.19	13.76	28.18	173.08
759.92	682.60	185.74	203.13	308.85	2,140.25

Fuente: SUNAT - Aduanas

Elaboración: Propia

Además, según los informes anuales de Apoyo Asociados (información pública) elaborados por encargo de la empresa Gloria S.A., se establece que los aranceles fueron ahorros directos para las industrias porque el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de lácteos, quesos y huevos en casi todo el periodo se encuentra por arriba del IPC general, es decir, la eliminación arancelaria no se trasladó al consumidor ni al productor, por el contrario todo el ahorro se quedó en la industria láctea.

Los principales insumos utilizados por la Industria láctea son leche en polvo entera, leche en polvo descremada, lactosueros, suero de mantequilla y Butter Oil, por los que en el periodo analizado (2002-2020) hubo un gasto de US\$ 2,336.83 millones, pasando de promedios de importación anual CIF 2002-2007 de US\$ 51.58 millones a US\$ 161.91 millones en el periodo 2008-2020.

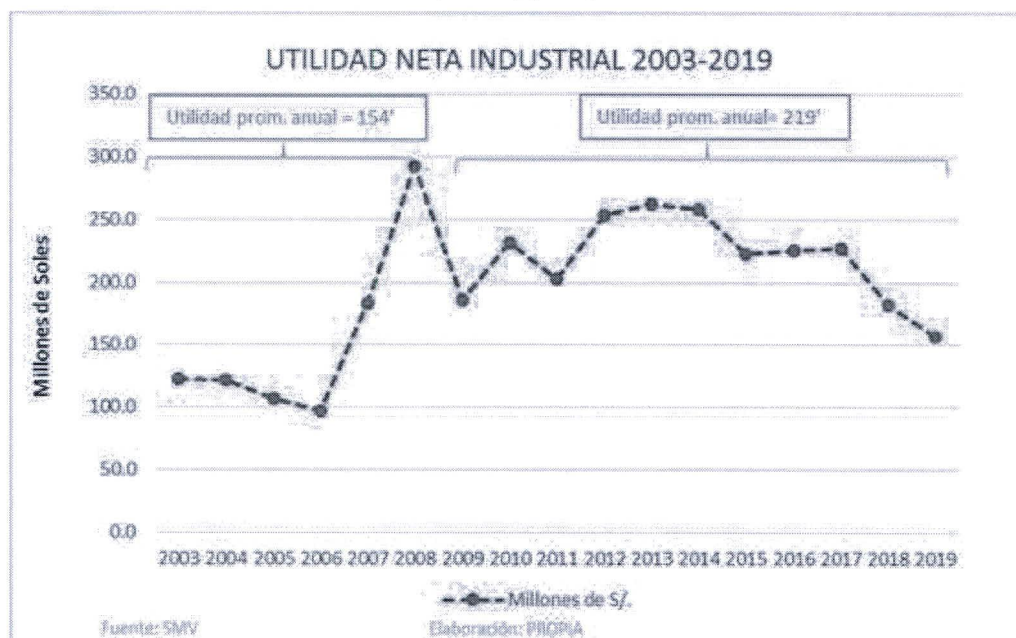
Los aranceles Ad Valorem CIF a los insumos lácteos mostrados en el cuadro se encontraban en 20% más 5% de sobretasa, los mismos que fueron prácticamente eliminados en el año 2008. En tal sentido, es importante ver cuál ha sido el ahorro de la industria por una nula tasa Ad Valorem CIF sumado a una autorización expresa del Decreto Legislativo N° 1035 de elaborar leche y productos lácteos con insumos en polvo.

En el periodo 2008-2020 hubo un gasto CIF de US\$ 2,084.85 millones, esto significa que la industria se ahorró US\$ 416.97 millones por Ad Valorem y US\$ 104.24 millones por lo que hasta la fecha la Industria se ahorró US\$ 521.21 millones.

Información pública de empresas calificadoras de riesgo y la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) da cuenta que los Estados Financieros de dos de las tres principales empresas lácteas muestran resultados financieros robustos lo que implica que no era necesaria ayudas y rescates de tal magnitud que afectaron la recaudación fiscal por aranceles y afectaron seriamente la producción de leche nacional y a miles de familias fundamentalmente ubicadas en la Sierra del Perú que son los que más necesitan mecanismos de generación de empleo y productividad.

Tal como se aprecia en el Gráfico N° 5, en base a la información de la SMV y de dos de las principales empresas (Leche Gloria S.A. y Laive S.A.) que cotizan en la Bolsa de Valores de Lima (BVL), las utilidades promedio anual para el periodo 2003-2008 fue de S/. 154 millones; sin embargo, luego de la eliminación arancelaria y eliminación de la XV Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 653, pasa a S/. 219 millones, lo que representa un incremento promedio anual de utilidad neta de 42%.

GRAFICO N° 5



Dada la reducción de los mecanismos de protección al consumidor y del desarrollo de la Ganadería Lechera, la Industria es la que se queda con el excedente o beneficio de ambos, otorgando productos de baja calidad nutricional por su reprocesamiento y otorgando al productor de leche cruda precios reales absurdos que le impide realizar inversiones para incrementar su productividad.

Es en ese sentido que se concluye que la normatividad promulgada entre los años 2007 y 2008 no buscó que el mercado industrial sea más competitivo ni que la eliminación arancelaria beneficie a los consumidores por un menor precio de la leche y los productos lácteos. Sucedió todo lo contrario, se redujo la cantidad de empresas industriales lácteas, es decir, el mercado se hizo más concentrado y más aún en una sola empresa con amplio dominio frente a los consumidores y productores, lo que implica altos precios al consumidor y baja calidad de los productos al no ser un mercado competitivo y precios no determinados bajo la libre interacción de oferta y demanda sino precios dados por la industria que busca maximizar sus utilidades.

Por otra parte, no se logró la transferencia de los importantes ahorros, generados por la eliminación de aranceles, hacia los consumidores; los beneficios fueron absorbidos en su integridad por la industria láctea, que se ve reflejado en los niveles de utilidad neta de dos de las industrias que listan en la BVL y su información financiera que es de disponibilidad pública. Dicha información nos arroja que, las utilidades para el período 2003-2008, pasaron de un promedio anual de S/. 154 millones a S/. 219 millones, rentabilidad que no fue distribuida como si hubiese un mercado de competencia en el que se beneficiaba a toda la cadena, por el contrario los afectados fueron los productores y consumidores.

Por ello, dada la enorme asimetría en el comportamiento de mercado y la alta concentración que afecta a toda la cadena láctea, excepto a la industria concentrada, es necesario la implementación de medidas que permitan mejorar los niveles de calidad y cantidad de la producción de leche en el Perú, con la que se abastece a los consumidores de nuestro país. En consecuencia, es pertinente establecer medidas que precisen la denominación de Leche en productos que realmente han sido elaborados con Leche Cruda y para los que utilicen insumos en polvo, indiscutiblemente, tendría que asignarse una denominación diferenciada establecidas por el Codex como los productos lácteos recombinados, reconstituidos.

5.4. Medidas restrictivas la comercio e incremento de ayuda y subsidios a la producción agropecuaria

La pandemia traerá consigo un agravamiento de las medidas restrictivas al comercio, las mismas que son más severas que las registradas para el año 2012, esto genera mucha incertidumbre respecto al futuro de un libre comercio. De acuerdo al informe WT/TPR/OV/22 el nivel de restricción ha pasado de US\$ 588 billones para el año 2012 a US\$ 747 billones para el año 2019, lo que significa un incremento de 27%.

Además de las medidas restrictivas al comercio, es decir, las medidas que implementan los países para mantener económicamente viable su sistema productivo mediante la aplicación de medidas que restringen las importaciones, se suma las medidas de apoyo económico, por ejemplo, los Estados Unidos de Norte América, ha puesto en marcha el Programa de ayuda alimenticia por efectos del Coronavirus "USDA Announces Covid Food Assistance Program" <https://www.usda.gov/media/press-releases/2020/04/17/usda-announces-coronavirus-food-assistance-program>, por un monto de US\$ 19 billones, destinados a proteger su cadena de abastecimiento de alimentos, en la cual se sustenta sustancialmente la producción de leche, además de la Ley agropecuaria que adicionalmente contiene una serie de ayudas.

En el caso de la Unión Europea, tiene un órgano específico para el sector Agropecuario denominado Política Agrícola Común – PAC https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_es, cuya función básica es la de apoyar al sector agropecuario en cuanto a la rentabilidad de los agricultores, medidas de mercado en caso de distorsiones que se presenten a nivel global y medidas de desarrollo rural para atender las necesidades específicas del sector. Esta política cuenta con un apoyo anual 58 billones de Euros por año.

Asimismo, la actual pandemia mundial ha generado mucha incertidumbre respecto a la inexistencia de un adecuado tratamiento para el COVID-19; sin embargo, uno de los aspectos relevantes es mantener una dieta balanceada. Al respecto, los últimos estudios en China y Uruguay, han demostrado que la presencia de lactoferrina, lactoalbúmina e inmunoglobulina, que son nutrientes esenciales presentes por la ingesta de leche y productos lácteos, ayuda a una importante prevención contra dicha pandemia; por lo que, estimular el mayor consumo de leche en nuestro país, de la manera más pura y natural posible, tendrá un importante efecto positivo para la población del Perú. <https://www.quesoteca.com/noticia/en-china-impulsan-consumo-de-lacteos-para-fortalecer-sistema-inmune/>

5.5. Rotulado.

Como mencionamos líneas arriba, hubo dos casos de carácter internacional que dejó en evidencia la falta de rigurosidad en la normatividad local, como sí la tienen otros países, con la finalidad de proteger a sus consumidores, que los detallamos a continuación.

El 2 de junio de 2017, la Autoridad Panameña de Seguridad en Alimentos (AUPSA) suspendió la importación y comercialización de la leche evaporada Pura Vida debido a que considera que el producto no puede ser etiquetado como "lácteo" ni ser comercializado como leche.

Mediante Resolución N° 015-AG-2017, la AUPSA dispuso suspender la comercialización de "Pura Vida" hasta que modifique el etiquetado, a fin de que se adecue a la Norma General del Codex para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados CODEX STAN 1-1985, de la Comisión del Codex Alimentarius de la FAO/OMS.

El Grupo Gloria confirmó que Pura Vida contiene sólo 60% de leche entera en su composición y esto originó que Gloria, en la etiqueta del producto, hiciera las correcciones requeridas por las autoridades panameñas para que la comercialización de Pura Vida se mantenga en ese país.

Enterados en nuestro país, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú (INDECOPI) y el Congreso de la República citaron a diferentes entidades para la aclaración del asunto.

La Defensoría del Pueblo, refirió que la información que presenta el etiquetado del producto Pura Vida es altamente engañoso; viola dos reglas: deber de información e idoneidad, frustrando las expectativas del cliente.

La Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud (MINSA) reconoció que hubo un "error" al establecer que el producto Pura Vida era leche evaporada. Al respecto, refirió que en el 2014 se aprobó el registro sanitario definiendo a Pura Vida como alimento lácteo evaporado, pero luego fue modificado en el 2015, como leche evaporada, lo que se corregirá en beneficio de los consumidores.

Con toda esta evidencia, el producto Pura Vida no sólo cambió la denominación a mezcla láctea, sino también tuvo que retirar la imagen de la vaca en su envase, la misma que generaba confusiones entre los consumidores.

Días después, INDECOPI ordenó al grupo Gloria la inmovilización y suspensión de la venta de los lotes del producto Pura Vida en todos los establecimientos del país. Este caso abrió el debate sobre la vigilancia de la seguridad alimentaria en el país.

La Comisión de protección al consumidor de INDECOPI sancionó a las empresas Gloria con una multa que supera los S/. 9.3 millones, por comercializar productos lácteos como si fueran leche evaporada.

Uno de los fundamentos del INDECOPI para aplicar la multa fue que el 2014 Gloria tramitó el cambio de su registro sanitario para incluir en sus etiquetas la denominación "leche evaporada parcialmente descremada" término no aceptado por la normativa alimentaria internacional y que sirvió para ocultar la mezcla real que vendían al público.

Todo este evento, puso en evidencia la falta de rigurosidad en la fiscalización de los registros sanitarios autorizados por DIGESA, entre otras deficiencias.

<http://www.congreso.gob.pe/index.php?K=263&id=8527/noticias/EN-SESI%C3%93N-CONJUNTA-ABORDAN-CASO-DE-LECHE-%E2%80%98PURA-VIDA%E2%80%99#.X2rDrWhKi02>

<https://elcomercio.pe/economia/peru/caso-pura-vida-paso-comision-defensa-consumidor-congreso-432606-noticia/>

<https://elperuano.pe/noticia-dos-comisiones-del-congreso-analizaran-caso-pura-vida-56501.aspx>

<https://andina.pe/Agencia/noticia-caso-pura-vida-citan-al-congreso-a-presidente-indecopi-y-gerente-gloria-sa-669716.aspx>

<https://gestion.pe/economia/digesa-reconoce-hubo-error-decir-pura-vida-leche-evaporada-136713-noticia/>

<https://gestion.pe/tu-dinero/gloria-admitio-pura-vida-tarro-nutritivo-leche-100-pura-136763-noticia/>

<https://gestion.pe/tu-dinero/gloria-admitio-pura-vida-tarro-nutritivo-leche-100-pura-136763-noticia/>

<https://rpp.pe/politica/congreso/digesa-ha-sido-un-error-nombrar-a-pura-vida-como-leche-evaporada-noticia-1056094>

<https://cnnespanol.cnn.com/2017/06/08/controversia-en-peru-por-producto-lacteo-que-se-vende-como-algo-que-no-es/>

<https://castrolaw.pe/indecopi-sanciona-en-ultima-instancia-a-gloria-y-nestle-por-publicidad-enganosa/>

<http://www.peruinforma.com/comision-defensa-del-consumidor-abordara-manana-caso-pura-vida/>

<https://redaccion.lamula.pe/2017/06/09/caso-pura-vida-euclides-diaz-el-hombre-que-puso-en-jaque-a-gloria/manuelangeloprado/>

<http://comercia.com.pe/sites/default/files/publication/files/La-resolucion-de-la-autoridad-panamena-sobre-el-etiquetado-de-Pura-Vida.pdf>

<https://www.peru-retail.com/prohiben-importacion-leche-pura-vida-panama-mal-etiquetado/>

<https://ojo-publico.com/564/indecopi-multa-con-s13-millones-gloria-y-nestle-por-vender-productos-que-no-eran-leche>

<http://www.elperuano.pe/noticia-productos-del-mercado-de-leche-seran-investigados-56480.aspx>

http://www.cladea.org/proceeding-2019/pdf/papers/%C3%89tica/CLADEA2019_paper_317.pdf

<https://nmas1.org/news/2017/06/06/leche>

En este contexto, se concluyó que, en el Perú, se requiere elaborar reglamentos para unas 50 normas técnicas asociadas a productos lácteos. Posteriormente, la Dirección de Ganadería del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) anunció la elaboración del reglamento de leche y productos lácteos, que fue promulgado por DS 007-2017-MINAGRI. En este reglamento se precisa lo siguiente:

"Artículo 48.- Denominación y naturaleza del producto.

Los alimentos deben llevar en su etiquetado de manera destacada, la denominación del producto, la cual debe reflejar su verdadera naturaleza, sin generar confusión ni engaño al consumidor.

*Para el caso de la denominación de aquellos productos que no cuenten con normas específicas del Codex Alimentarius ni se encuentren en la Norma General para el Uso de Términos Lecheros, **donde la leche o producto lácteo** sea una parte esencial para la caracterización del producto en términos cuantitativos (**superior al 60%**) **en el producto final** (preenvasado) **y contenga en su composición otros constituyentes no lácteos** destinados a sustituir parcialmente a cualesquiera de los constituyentes de la leche, **tales productos se clasificarán como "mezclas lácteas compuestas"**.*

En Julio de 2019, la Food and Drugs Administración (FDA) de los Estados Unidos alertaba un error en el etiquetado de la **leche evaporada** de la empresa Gloria que ingresaba a su país bajo esa denominación, basado en la Ley Federal de Medicamentos y Alimentos FD&C 403 (Alimentos mal etiquetados). Su decisión se sostiene en la definición y estándar de identidad que hace la compañía peruana de sus productos, la misma que no obedecería al contenido de los mismos. En otros términos, la etiqueta no refleja la verdadera naturaleza del producto. Ya que **para la FDA la Leche evaporada se obtiene por eliminación parcial del contenido de agua de la leche entera en una razón 2:1**.

FDA (21 CFR 131.130) define leche evaporada como el alimento líquido obtenido por la eliminación parcial de agua sólo de la leche, contiene no menos del 6.5% de grasa láctea, no menos del 16.5% de sólidos lácteos no grasos y no menos del 23% del total de sólidos lácteos.

Según la Norma Técnica Peruana NTP 209.038 para etiquetado deberá enumerarse todos los ingredientes por orden decreciente de peso inicial en gramos en el momento de la fabricación del alimento. Los ingredientes declarados en la leche evaporada Gloria, etiqueta azul, son: leche cruda, leche concentrada reconstituida, leche entera en polvo, leche descremada en polvo, grasa anhidra de leche, además de emulsificante (lecitina de soya), regulador de acidez (fosfato disódico SIN 339), estabilizante (carragenina SIN 407) y vitaminas A, C y D. Esta forma de listado incumple con lo establecido en la Norma Técnica antes indicada, sobre el particular.

Es preciso indicar que **no existe la definición de leche concentrada reconstituida**, pero si la definición de producto lácteo reconstituido, el cual 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 seco.

Es en ese sentido que, siendo que hasta la fecha NO se ha hecho nada por realizar las modificaciones normativas que impidan las observaciones internacionales, de países que sí velan por el consumidor, es necesario incluir una aclaración sobre el tema de rotulado.

5.6. Informe nutricional y cantidad máxima de agregados sólidos.

La leche de vaca es una fuente de proteína de alto valor biológico, reconocida por su excelencia, es así que con frecuencia se considera como la mejor fuente de proteínas sobre la base de su composición de aminoácidos esenciales, fácilmente diferibles y completamente biodisponibles.

La fracción proteínica se divide en: proteínas del suero, que representan cerca del 20%, y las caseínas, que representan alrededor del 80%. Ambas proteínas son consideradas de alto valor biológico., ya que son muy completas pues contienen los ocho aminoácidos esenciales en proporciones apropiadas.

La importancia del rol de la leche y particularmente de su contenido proteico, así como, de varios péptidos bioactivos resultantes de la hidrólisis enzimática, radica en la acción protectora para la salud humana. Las principales acciones biológicas incluyen mejorar la absorción de otros nutrientes, así como acciones antibacterianas, antitrombóticas, opioides e inmunomoduladoras.

La fracción proteínica del suero incluye la alfa lactoalbúmina, beta lactoglobulina, albúmina, inmunoglobulinas, lactoferrina, lacto peroxidasa, proteasa-peptona, lisozima y transferrina. La beta lactoglobulina es un acarreador importante de retinol y tiene acción fijadora de ácidos grasos y capacidad antioxidante, mientras que la lactoferrina es importante para absorción de hierro, con un efecto antioxidante y anticarcinógeno. La lactoferrina junto con la beta lactoglobulina y la alfa lactoalbúmina han mostrado actividad supresora del desarrollo tumoral. Las caseínas, son acarreadores de calcio y fósforo 15. Adicionalmente, los péptidos bioactivos confieren beneficios a la salud humana por sus efectos antioxidantes, inmunomoduladores y citomoduladores, así como, acciones antitrombóticas y antihipertensivas. Algunos péptidos parecidos a la beta-casomorfina tienen acciones parecidas a los opioides, por lo que poseen propiedades analgésicas y tranquilizadoras en el sistema nervioso central.

La Leche de vaca contiene grasas saturadas (70%) e insaturadas (30%). El ácido linoleico conjugado, que corresponde a un grupo de isómeros derivados del ácido linoleico resultado de reacciones de biohidrogenación por parte de la microbiota de los rumiantes, tiene efectos cardioprotectores, inmunomoduladores, anticancerígenos e hipolipemiantes.

La leche es una buena fuente de calcio, fósforo, magnesio, cinc y selenio, así como de vitaminas liposolubles A, D, E, e hidrosolubles como vitamina C y complejo B (tiamina y especialmente riboflavina). Las concentraciones de vitaminas liposolubles en la leche de vaca dependen de la concentración de grasas, por lo que la leche parcialmente descremada y descremada pueden contener menores cantidades de las mismas. Por lo anterior, en algunos países, se adicionan vitaminas A y D.

Dependiendo del componente lácteo modificado (grasas, proteínas y/o carbohidratos), las leches al variar en su composición fisicoquímica o biológica reducen su calidad y valor nutricional en relación a la leche entera, toda vez que existe considerable variación en las concentraciones de ácidos grasos esenciales en la grasa de origen vegetal.

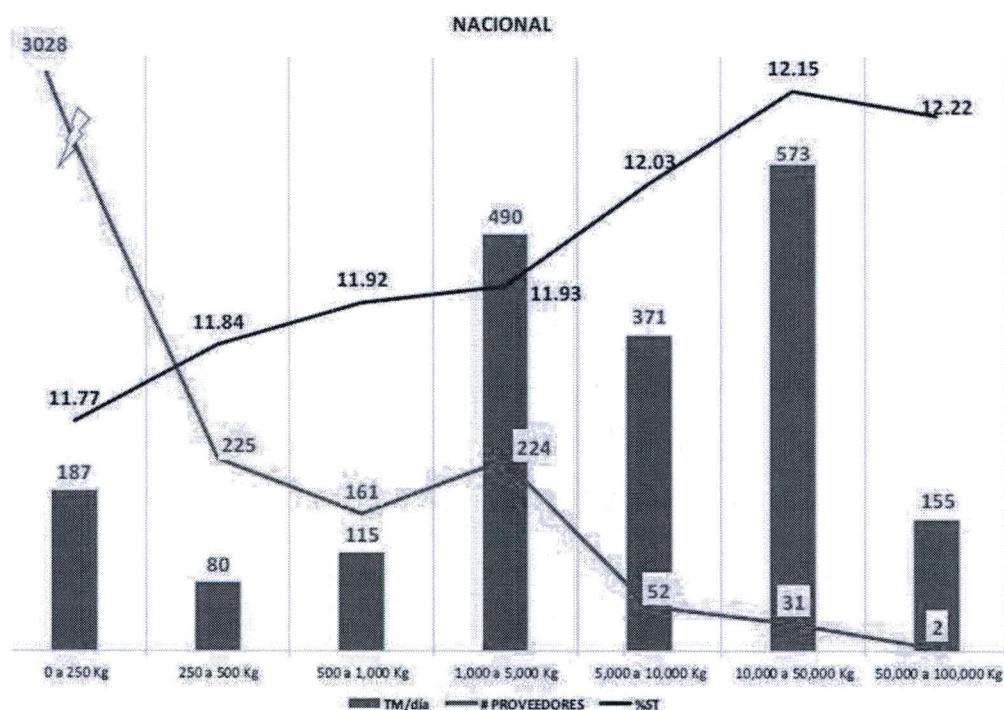
El procedimiento normal para la elaboración de Leche Evaporada es calentar la Leche a 95 °C por aproximadamente 10 minutos, de esta manera se realiza la concentración para envasarlo y someter el producto a una temperatura entre 115 - 120 °C por 20 minutos con la finalidad de esterilizar el producto; de esta manera se obtiene una relación de volumen inicial al final del proceso, que normalmente es 2 a 1. Para la fabricación de leche en polvo, la leche entera se somete a una temperatura generalmente alta, alrededor de 180 °C.

Si se evaporan 1000 ml de leche cruda, cuya composición grasa es 3.2%, (Reglamento de leche y productos lácteos Capítulo I), para llegar a 7.5% de contenido graso (especificado para leche evaporada) tendría que llegar a un volumen final de 427.35 ml esto se logra evaporando el agua hasta la composición deseada que cumpliría con la normativa para leche evaporada y aparentemente no necesitaría de ajustes para el contenido de sólidos totales. Esto quiere decir que del volumen inicial de leche 1,000 ml se debe evaporar el 57.27% de agua para obtener 427.35 ml de leche evaporada.

Abundando en información, en la ponencia que hizo el representante de la empresa Gloria S.A., en la Universidad Nacional Agraria La Molina – UNALM, el 01 de Junio de 2017, presentó, entre otro tipo de información, la cantidad de sólidos totales promedio que recibe dicha industria, que como se aprecia en el cuadro, es de 11.92%; la norma dice que como mínimo se recibe con 11.40%, es decir, por encima del mínimo, así como en todas la categorías de tamaño pequeño, mediano y grandes productores, todos por encima del mínimo requerido.

ESTADÍSTICA DE ACOPIO

Kg/día	# PROVEEDORES	%ST
1,970,553	3,723	11.92



FUENTE: GLORIA S.A.

Esto quiere decir que para llegar a los niveles de 7.5% de grasa y 25% de sólidos totales tendría que evaporar menos agua, lo que redunda en un mayor rendimiento. Sin embargo, considerando las estacionalidades y mermas resulta más que suficiente el estimar máximo un 2% de añadido de insumos en polvo.

Lamentablemente, contamos con muy poca investigación disponible sobre el impacto del procesamiento de la leche respecto al contenido nutricional del producto final. Sin embargo, algunos estudios confirman que sólo el procesamiento básico es capaz de introducir cambios significativos sobre el perfil mineral de la leche, por lo cual, es de esperarse que la deshidratación y reconstitución industrial posterior puedan generar cambios importantes en el contenido nutricional de los productos lácteos.

La utilización de leche en polvo, grasa anhidra y sueros lácteos, para la elaboración de la inapropiada denominada leche fluida, incluyendo las leches evaporadas, concentradas, yogurt y quesos, no sólo impide el desarrollo de la ganadería lechera nacional, sino que su utilización es altamente inconveniente, por el hecho que el doble procesamiento térmico que significa usar la leche en polvo para obtener la leche reconstituida o recombinada (que es ofrecida al público consumidor como leche evaporada o fluida), disminuye en gran medida su valor biológico como alimento y con ello, las características nutricionales de la leche, afectando negativamente a los consumidores, sobre todo a los niños, madres gestantes y ancianos.

Es pertinente señalar que, la industria láctea, ha ingresado al mercado "Leche modificada", término inexistente en las normas internacionales como el Codex Alimentarius. Este producto consiste en reemplazar la grasa y proteína de la leche por grasa hidrogenada (**la más dañina a la salud humana**) y proteína de soya de origen transgénico (como ya se describió líneas arriba, la proteína de soya no posee el mismo valor nutricional que la proteína de la leche), para darle el color de leche y lo que agrava más el tema es que, en la etiqueta de algunos productos se coloca la foto de una vaca; lo cual es una falacia, toda vez que la grasa y proteína de la leche han sido reemplazadas por productos de menor valor y calidad nutritiva. Por ello, es ilegítimo que dichos productos lleven el nombre de Leche, ante lo cual las autoridades que tienen competencia sobre el tema, con conocimiento o sin él, muestran supina indiferencia, dejando allanado el camino para que la comercialización de leche sea engañosa y abusiva por parte de la industria.

5.7. Conclusiones.

El análisis realizado permite concluir lo siguiente:

- i) El sector productor de leche se encuentra atomizado, con bajos niveles de productividad y tecnificación.
- ii) Los productores de leche no tienen poder de negociación y se convierten en tomadores de precios en el marco de un mercado oligopsónico.
- iii) Los consumidores de leche se ven afectados por un abastecimiento ineficiente, inadecuada calidad, asimetría de información y elevados precios debido a la preponderancia de un mercado oligopólico en desmedro de un mercado competitivo.
- iv) Debilidad e indeterminación de la normatividad e Institucionalidad que propendan a un mercado competitivo.

- v) La eliminación de aranceles y las enormes ayudas económicas que brindan nuestros socios comerciales, con quienes firmamos tratados de libre comercio, dejan en seria desventaja a los productores locales.
- vi) La matriz productiva nacional de leche, a pesar de su gran importancia económica y social en el Perú, se encuentra seriamente comprometida por el reemplazo de leche fresca por insumos en polvo que utilizan las industrias, debido a que en el Perú las autoridades no hacen diferencia entre productos lácteos elaborados con leche y los que se hacen en base a mezclas.
- vii) El abastecimiento de Leche Fresca para la industria es suficiente para satisfacer su demanda que bordea el millón de TM al año.
- viii) El precio al consumidor NO se debe ver afectado porque NO se está limitando el uso de los insumos sino corrigiendo la denominación para cada producto, por lo que no existe posibilidades de desabastecimiento que generen escasez y por lo tanto incremento de precios.

5.8. Recomendaciones

Por lo antes expuesto, es imperioso implementar lo siguiente:

- i) Aplicar medidas obligatorias que ayuden a establecer un mercado competitivo en el sector lácteo.
- ii) Las medidas deben evitar inducir a engaño al consumidor al ofrecer productos con una denominación inadecuada.
- iii) Corregir las distorsiones externas generadas por las agresivas políticas de ayuda económica de países productores y exportadores de alimentos, a sus agricultores y ganaderos.

VI. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO.

6.1. Costo.

La presente iniciativa legislativa, para su implementación, no generará ningún gasto al Estado, antes bien es parte de los intereses del Estado y, particularmente, de los ganaderos lecheros nacionales.

6.2. Beneficio.

La iniciativa legislativa pretende corregir las distorsiones generadas por la normatividad decretada en el período 2007 – 2008, mediante el fomento de un mercado industrial más competitivo para la leche de vaca, el cual redundará en beneficio de la población nacional, la misma que podrá acceder a un producto de calidad apropiada y a precio justo. Así mismo, incentivará la inversión privada orientada a incrementar, diversificar y descentralizar la implementación y operación de empresas industriales lácteas en el ámbito nacional.



ALIANZA PARA EL PROGRESO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

Esta iniciativa legislativa es concordante con la Constitución Política y con la normatividad vigente relacionada a la promoción del sector ganadero lechero del país. Además, está orientada a contribuir al desarrollo sostenible de la ganadería lechera nacional y la alimentación sana y saludable de la población peruana, la cual dispondrá de un producto de apropiada calidad y a precio razonable para su dieta.