Proyecto de Ley N° 3143/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
22 SEP. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 12:58 p.m.

PROYECTO DE LEY PARA LA PROMOCIÓN DEL CULTIVO E INDUSTRIALIZACIÓN DE YUCA.

La Congresista de la República que suscribe, **MERY ELIANA INFANTES CASTAÑEDA**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de las leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 22° inciso c y 74° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY PARA LA PROMOCIÓN DEL CULTIVO E INDUSTRIALIZACIÓN DE YUCA CON LA FINALIDAD DE DESARROLLAR EL MERCADO DE HARINA DE YUCA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto impulsar y fomentar la industrialización de la yuca, para transformarla en harina de yuca con la finalidad de integrarla como materia prima en la producción local y regional, como una alternativa nutricional, de precio favorable al consumidor nacional. Por la presente ley, se podrá sustituir en un 5% hasta en un 10% con harina de yuca, a la harina de trigo o maíz, en la industria alimentaria y de panificación.

Artículo 2. - Declaración de Interés Nacional

Declárese de interés nacional el cultivo de yuca y su industrialización, por su beneficioso precio al consumidor, reactivación de la economía agropecuaria y la salud humana; para este efecto, el Estado deberá incluir la promoción de la harina de yuca dentro de los programas sociales alimentarios y de salud pública.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única. – El Poder Ejecutivo adecúa su normativa a lo dispuesto en la presente Ley en un plazo de 30 días hábiles de publicada la norma en el Diario Oficial "El Peruano".

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2022 11:55:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON TRUJILLO Nilza Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2022 10:57:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/09/2022 13:10:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ MORALES Jeny Luz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2022 11:20:59-05

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HUAMAN CORONADO Raul F. 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS

El Perú está dotado con una geografía compleja, caracterizada por una diversidad de zonas ecológicas que proporcionan riquezas en recursos naturales, pero también desafíos. La inmensa cordillera de los Andes divide el país en tres regiones naturales: la costa occidental (conformada por llanuras costeras áridas que representan el 11% de la superficie del territorio peruano y son el hogar de alrededor del 57% de su población), la sierra central (una cadena de montañas que representa el 31% de la superficie del territorio peruano y alberga aproximadamente al 31% por ciento de su población) y la selva oriental (unos bosques tropicales bajos de la Amazonía que representan el 60% de la superficie del territorio peruano y son el hogar de alrededor del 3% de su población).

El sector agrícola en el Perú, que alguna vez fue la principal fuente de empleo e ingresos para gran parte de la población, ha disminuido en importancia.

El futuro de la agricultura peruana debe preocupar a los encargados de formular políticas por al menos cinco razones:

1. La agricultura forma una parte importante de la economía, por lo que, si se desacelera el crecimiento agrícola, sufrirá el crecimiento en general.
2. Un sector agrícola expansivo diversifica la economía peruana y reduce la dependencia en la industria extractiva, de modo que, si el sector agrícola se contrae en relación con los demás sectores, el crecimiento económico puede ser más volátil.
3. Un crecimiento liderado por la agricultura es bueno para la población pobre, en el sentido de que, si el crecimiento agrícola se

desacelera, se perderán importantes medios de reducción de pobreza.

4. El Perú depende de importaciones de alimentos para compensar deficiencias de producción, por lo que, si la producción agrícola no mantiene el ritmo del crecimiento poblacional, la seguridad alimentaria nacional podría verse amenazada.
5. Quinto, las prácticas agrícolas inteligentes en términos climáticos pueden jugar un rol muy importante en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y secuestro de carbono, de modo que, si las prácticas agrícolas futuras no son inteligentes en términos climáticos, se perderá una oportunidad importante de ayudar a la mitigación del cambio climático.

De acuerdo con la experiencia global, el crecimiento económico en el Perú ha estado acompañado de una transformación estructural: la participación de la agricultura en la economía en su conjunto y la de los trabajadores agrícolas en el empleo total se han reducido, pero ello no significa que el sector agrícola se haya contraído en términos absolutos. Por el contrario, el volumen y el valor de la producción agrícola han crecido de manera constante. De 2000 a 2015, el producto bruto interno (PBI) agrícola creció un promedio de 3,3% al año, más que países estructural y regionalmente semejantes.

En los últimos veinticinco años, los sectores agrícola e industrial han crecido a tasas comparables en el Perú, de manera que el aporte de cada uno de ellos al PBI se ha determinado por su tamaño. Como una cantidad desproporcionadamente grande de personas pobres trabaja en el sector agrícola y en el de servicios, ambos han generado los mayores aumentos de ingresos de esta población. El aporte de la agricultura fue especialmente grande para la reducción de la pobreza extrema. El patrón de transformación estructural observado en el Perú es consistente con los patrones observados en otros países, pero también existen algunas diferencias interesantes. Por ejemplo, su

tasa de transformación estructural ha sido inusualmente baja, porque la composición del PBI ha cambiado muy poco desde inicios de la década de 1990.

Del mismo modo, mientras que la fuerza laboral se ha movido desde la agricultura rural, de baja productividad, hacia el sector de servicios, de relativa mayor productividad, la agricultura continúa empleando alrededor de un cuarto de la población en el sector urbano informal, más que en muchas otras economías urbanizadas en la Región.

El que la participación del empleo agrícola haya caído tan lentamente en el Perú y pueda incluso estarse estabilizando refleja el hecho de que el sector ha crecido en términos absolutos y ha creado un gran número de empleos nuevos.

De acuerdo con un análisis del gasto público del Perú (Banco Mundial, 2012), el gasto público en agricultura expresado como un porcentaje del PBI se mantuvo bajo a lo largo del periodo 2000- 2010: empezó con un 0,7%, bajó luego a un 0,3% y terminó en un 0,6%. Durante el mismo periodo, el gasto público total aumentó de S/ 1,3 billones a S/ 2,5 billones, pero su proporción en relación con agricultura cayó significativamente. La baja inversión pública en agricultura puede haberse debido, en parte, a la falta de apreciación por parte de los formuladores de políticas de la verdadera importancia de la agricultura y, en mayor medida, del sistema alimentario. De haberse encontrado disponible una medida extendida de valor agregado, es probable que hubiera sido mucho más fácil sustentar un mayor nivel de gasto público.

Desde 1990, el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) en el sector agrícola se ha duplicado en relación con las décadas pasadas y ha aumentado de una tasa promedio anual de 2% a una de 3%[1]. Si bien el desempeño de Perú tiene una posición alta dentro de la región, la frontera

[1] Ludena, 2010; Trindade & Fulginiti, 2015; USDA, 2016.

tecnológica para la agricultura se establece en los países industrializados y, en comparación con estos, el Perú y otros países latinoamericanos siguen atrasados[2] . A pesar del sólido crecimiento de la productividad registrado en los últimos años, este no ha sido uniforme a lo largo del país. Si bien los datos de nivel macro sugieren que la productividad agrícola ha estado creciendo, aún persisten diferencias importantes entre las regiones y entre categorías de productores.

La agricultura en el Perú comprende muchas realidades que contrastan profundamente. Una realidad visible a lo largo de una gran parte de la costa, así como en algunas áreas de la selva, ubicadas ventajosamente y mejor equipadas, es la de sistemas agrícolas dinámicos, altamente productivos y comercialmente exitosos, que se encuentran bien integrados en las cadenas de valor nacionales y/o internacionales, y que brindan medios de subsistencia aceptables para aquellos que participan de ellos. La otra realidad, mucho más común a lo largo de grandes áreas de la sierra y la selva, muestra sistemas agrícolas estáticos, improductivos, orientados a la subsistencia, mal integrados en el mercado y que proveen medios de subsistencia inaceptables para los participantes.

De acuerdo al INEI, con el censo de 2012, el 80% de las unidades agrícolas tienen menos de cinco hectáreas, y un gran número de estas unidades agropecuarias de pequeños agricultores desarrollan una agricultura de bajos insumos/baja producción, que puede incluir semillas de variedades modernas, fertilizantes químicos para cultivos, alguna maquinaria y algún nivel de irrigación. Al no tener oportunidades alternativas de empleo, muchos habitantes rurales continúan trabajando en la unidad agropecuaria familiar, a pesar de que sus ingresos sean extremadamente bajos.

---

[2] Fulginiti & Perrin, 1993, 1997, 1998 y 1999; Arnade, 1998; Bravo-Ortega & Lederman, 2005; Coelli & Rao, 2005.

Se analizaron las tendencias de productividad recientes en el sector agrícola peruano, poniendo énfasis en entender cómo el crecimiento de la productividad ha variado en las diferentes regiones y entre tipos y tamaños de unidad agropecuaria. Se usaron datos de encuestas combinados (2007-2015) y transversales (2015) para estimar las medidas de productividad y se descompusieron los resultados para revelar las fuentes del crecimiento de la producción (mayor productividad frente a un mayor uso de insumos). Se calcularon los índices de intensidad productos-insumos para mostrar el desempeño de los cultivos individuales en diferentes regiones agroclimáticas. Finalmente, se estimó un modelo de fronteras de producción estocástica para medir la eficiencia técnica dentro del sector agrícola y brindar una idea sobre los factores que contribuyen a las ineficiencias dentro las regiones y entre ellas, así como sobre los distintos tipos de unidad agropecuaria. Los resultados del análisis PTF respaldan la opinión sostenida por la mayoría, que afirma que la productividad agrícola ha venido creciendo rápidamente en la región de la costa, mientras que fundamentalmente se ha estancado en las regiones de la sierra y la selva.

En consecuencia, la brecha de productividad se ha ido ampliando en el tiempo; en particular, las fuentes del crecimiento de la productividad han variado por Región. En la costa, la producción ha crecido impulsada principalmente por el crecimiento de la PTF, cuyo sólido incremento ha resultado probablemente de la expansión del área plantada con cultivos de valor alto, entre los que se incluyen los de exportación, tanto a través del aumento del área total cultivada como de la sustitución de cultivos de bajo valor por otros de alto valor. En la sierra, ha crecido impulsada principalmente por un mayor uso de mano de obra, tanto familiar como contratada, hecho que puede reflejar la falta de oportunidades fuera del sector agrícola en la región, donde los miembros de hogares rurales no tienen otra opción más que seguir trabajando en sus propias unidades agropecuarias u ofrecer sus servicios laborales para trabajar otras tierras. El hecho de que el tamaño de la unidad agropecuaria promedio en la sierra sea tan

pequeño significa que las oportunidades de los trabajadores agrícolas para escapar de la pobreza son limitadas. En la selva, ha crecido impulsada, en parte, por el aumento de la PTF y, en parte, por el aumento de los insumos.

El aumento relativamente bajo de la PTF en esta región podría deberse a la baja productividad de tierras recientemente deforestadas, normalmente de baja calidad y con capacidad limitada para los fines agrícolas. Otro factor que podría haber contribuido es la expansión del cultivo de café y cacao, puesto que, sus plantaciones tienden a ser relativamente improductivas por un tiempo después de su establecimiento inicial.

Se determinó que tres variables eran importantes en las tres regiones naturales (costa, sierra y selva) para reducir la ineficiencia: aquellas relacionadas con: (i) el acceso a asistencia técnica, (ii) el acceso al crédito y (iii) el logro educativo. Ello sugiere que es necesario hacer esfuerzos para crear capacidad para la innovación en el del país. Se deberá complementar la capacidad reforzada para innovar con mejoras en la entrega final ("last mile delivery") de la asistencia técnica a través del despliegue de redes de extensión efectivas. Sin embargo, la disponibilidad de tecnologías mejoradas no hará mucha diferencia si estas siguen siendo inasequibles para los productores y, por esta razón, las iniciativas para fortalecer las redes de extensión necesitarán complementarse con esfuerzos para promover un mayor acceso al crédito. Por el lado de la oferta, será importante aumentar el número de intermediarios financieros activos en el espacio rural y expandir el rango de productos financieros que se ofrecen. Una estrategia potencial para hacer esto sería que el gobierno otorgue garantías de créditos a los bancos de desarrollo que se dirigen a productores agrícolas, entre los que debe incluirse a aquellos orientados a la subsistencia en la sierra y la selva.

En este contexto, uno de los productos agroalimenticios que se siembran en nuestro país es la yuca o mandioca, que es un tubérculo, proveniente del arbusto

Manihot Esculenta, llamado así científicamente, que se cultiva en los países tropicales de América, África y Asia. En muchos lugares de América, la yuca es un alimento básico. Presenta una carne de color blanco, recubierta por una corteza de color pardo o marrón oscuro y de aspecto leñoso [3].

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en la Guía técnica para producción y análisis de almidón de Yuca señala lo siguiente:

> La planta de yuca crece en una variada gama de condiciones tropicales: en los trópicos húmedos y cálidos de tierras bajas; en los trópicos de altitud media y en los subtrópicos con inviernos fríos y lluvias de verano. Aunque la yuca prospera en suelos fértiles, su ventaja comparativa con otros cultivos más rentables es su capacidad para crecer en suelos ácidos, de escasa fertilidad, con precipitaciones esporádicas o largos períodos de sequía.
>
> El cultivo de la yuca tiene una gran importancia para la seguridad alimentaria y la generación de ingresos, especialmente en las regiones propensas a la sequía y de suelos áridos. Es el cuarto producto básico más importante después del arroz, el trigo y el maíz y es un componente básico en la dieta de más de 1 000 millones de personas. Entre sus principales características se destacan su gran potencial para la producción de almidón, su tolerancia a la sequía y a los suelos degradados y su gran flexibilidad en la plantación y la cosecha adaptándose a diferentes condiciones de crecimiento. Tanto sus raíces como sus hojas son adecuadas para el consumo humano; las primeras son fuente de hidratos de carbono y las segundas de proteínas, minerales y vitaminas, particularmente carotenos y vitamina C.

---

[3] Tuberculos ORG, 2019.

Los obstáculos que han impedido la consolidación del cultivo de la yuca en muchos países son los altos costos de producción, la baja productividad y las técnicas inadecuadas de transformación. La yuca, en la mayoría de los países en que se cultiva, no se ha visto beneficiada por inversiones a nivel de tecnologías de siembra, cosecha y poscosecha, ni de investigación sobre productos de alto valor agregado.

El consumo mundial per capita de yuca en 2001 fue 29 kg/año y la tasa de crecimiento en el período 1997-2001 fue de 1,7 por ciento. Al igual que todas las raíces y tubérculos la yuca es considerada como un bien inferior; es decir, su nivel de consumo disminuye al aumentar el ingreso del consumidor. Las características nutricionales de la raíz y sus precios relativos, así como las condiciones agroecológicas, climáticas y tecnológicas requeridas para su cultivo hacen de la yuca un producto popular entre pequeños agricultores de bajos ingresos en América Latina, el sudeste de Asia y África. La yuca es una de las fuentes más ricas de almidón del cual sus raíces contienen más de 30 por ciento.

A nivel mundial la utilización del almidón se destina a fines industriales como papel, cartón, dextrinas, colas, textiles, resinas, maderas compuestas, productos farmacéuticos, edulcorantes, alcohol, entre otros. Estos productos, aunque representan un bajo porcentaje del uso de la producción mundial de yuca, son los que tienen mayor valor agregado en el mercado. La harina, almidón y otros productos para alimentación humana de gran valor agregado como trozos deshidratados, copos, productos para refrigerios, mezclas para tortas, panadería, tallarines, helados son los que se intensificarán según el análisis de las nuevas tendencias (FIDA y FAO, 2000).

La incorporación de nuevas tecnologías en el sector de transformación primario -sistema de biomasa integrada- y secundario -modificación de almidones- implica el aprovechamiento integral de la planta de yuca con técnicas de cultivo ambientalmente sostenibles y permite una utilización de materiales de la planta considerados como residuos con productos que le agregan valor a la cadena productiva. Las tecnologías de modificación surgen como la alternativa más rentable para el desarrollo del cultivo de la yuca. Estas incorporaciones constituyen el motor de un desarrollo tecnológico sostenible para el cual es indispensable trabajar en la identificación de nichos de mercado para productos procesados y en los factores que harían viable el desarrollo de la agroindustria de la yuca: la producción de material vegetal para la reproducción de nuevas variedades, la transferencia de tecnología, los estudios de factibilidad de proyectos agroindustriales, la identificación de mercados internos y externos y la aplicación de tecnologías de procesamiento, entre otros, ya que la economía se ha transformado y la globalización exige esquemas más competitivos.[4]

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La medida establecida en la propuesta legislativa que no genera ningún costo para el Estado en su implementación.

Por otro lado, si consideramos el cultivo de la yuca como un producto estratégico y base para el desarrollo de numerosas industrias y se le diera el tratamiento correspondiente en cuanto a inversiones, seguramente podría favorecer el

[4] https://www.fao.org/3/a1028s/a1028s01.pdf

desarrollo del sector agroalimentario e industrial de los países en desarrollo contribuyendo a la generación de riqueza y de empleo rural y urbano.[5]

La industrialización del almidón de la yuca, buscando aprovechar el valor agregado que puede generar para beneficiar la economía del país e impulsar la instalación de más plantas dedicadas a la elaboración de productos intermedios, como es el caso del almidón. La industrialización de la yuca mejoraría la rentabilidad de la cadena agroindustrial y podría abastecer un mercado insatisfecho, que tiene como única solución recurrir a la importación de este producto a precios más elevados de los que podría obtener si se establecieran más empresas productoras en el país.

Según FAO (2006) en su artículo "El mercado de almidón añade valor a la yuca"[6], considera que muchos países en desarrollo podrían fortalecer su economía rural, e incrementar los ingresos de los productores de yuca, mediante la conversión de esa materia prima de relativo bajo costo en almidones de elevado valor. También recomienda que las nuevas industrias de almidón de yuca se concentren al inicio en satisfacer la demanda interna. Un estudio de los mercados mundiales de yuca revela que los países tropicales importan anualmente almidón de maíz y sus derivados por un valor superior a 80 millones de dólares. En muchos países, señala el estudio, casi todas estas importaciones podrían sustituirse con almidón de yuca local.

El almidón de yuca es un producto utilizado en diversas industrias. En la industria alimentaria, se destaca por su mayor capacidad de expansión, comparado con la del almidón de trigo, brindando una textura crujiente pero flexible[7] . Además, el perfil de sabor es más neutro comparado con el almidón de maíz, reduciendo la cantidad de ingredientes necesarios para compensar sabores indeseables [8].

---

[5] https://www.fao.org/3/a1028s/a1028s01.pdf
[6] http://www.fao.org/AG/esp/revista/0610sp1.htm
[7] Oladunmoye et al. 2014; Ingredion 2019.
[8] Breuninger et al. 2009; Ingredion 2019.

En la cocción, el almidón de yuca proporciona una apariencia más transparente y ligeramente brillante, y requiere menor tiempo de cocción y procesamiento[9] .

La harina de yuca para panificación, presenta un alto potencial de uso, así lo han referenciado los estudios realizados en este tema nivel global. Si existieran en Perú las unidades industriales para la producción de harina de yuca para consumo humano, su suministro estaría garantizado por la disponibilidad de raíces frescas de yuca. La yuca puede convertirse en una harina de alta calidad para utilizarse como sustituto parcial no sólo de harina de trigo, sino de harinas de otros cereales, también, puede utilizarse en formulaciones de alimentos tales como pan, pasta, galletas, mezclas para tortas, etc.

Las harinas de yuca proveen conveniencia en el área de la panificación ante una sociedad preocupada por la buena salud y nutrición, con la obtención de pan de alto contenido en fibra. Así, se adicionaría a la producción de pan además de una disminución en la materia prima, un componente en términos de nutrición y salud que no se encuentran en muchos alimentos de panadería actual y que la sociedad demanda hoy en día. El contenido de fibra cruda en harinas de yuca es mayor que en la harina de trigo, esta característica hace que el pan adquiera mayor valor nutricional, pues presenta contenidos de fibra similares a los de las harinas integrales.

EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa busca impulsar y fomentar la industrialización de la yuca, y reactivación de la economía agropecuaria y la salud humana.

---

[9] Ingredion 2019.

CONCORDANCIA CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO

Acuerdo Nacional

II. Equidad y Justicia Social

- 10. Reducción de la pobreza
- 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo
- 15. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición

III. Competitividad del País

- 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica
- 23. Política de desarrollo agrario y rural

Agenda Legislativa 2021-2022

II. Equidad y Justicia Social

- 21. Lucha contra la pobreza. Seguimiento al Programa Hambre Cero

III. Competitividad del país

- 60. Modernización de las entidades estatales vinculadas al agro.

Lima, agosto 2022