



Decreto Supremo Nº 004-2022-MIDAGRI

DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO Nº 007-2017-MINAGRI

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 7 de la Constitución Política del Perú establece que todos tienen derecho a la protección de su salud, del medio familiar y de la comunidad; así como el deber de contribuir a su promoción y defensa; asimismo en su artículo 88, señala que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario;

Que, en los literales b) d) y f) del artículo 5 de la Ley Nº 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI, se establece que el sector agrario y de riego tiene como ámbito de competencia, entre otros, la agricultura y ganadería, la flora y fauna silvestre, así como recursos hídricos, riego, infraestructura de riego y utilización de agua para uso agrario;

Que, el Decreto Legislativo 1062, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Inocuidad de los Alimentos, establece el régimen jurídico aplicable para garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano con la finalidad de proteger la vida y la salud de las personas. En el citado Decreto Legislativo se reconoce, entre otros, al Principio de Colaboración Integral, el cual establece que las autoridades competentes de nivel nacional, regional y local, los consumidores y los agentes económicos que participan en cualquiera de las fases de la cadena alimentaria, tienen el deber de colaborar y actuar en forma integrada para contar con alimentos inocuos;

Que, el numeral 8.1 del artículo 8 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 029-2018-PCM, establece que las políticas nacionales constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo. Asimismo, el sub numeral 19.1 del artículo 19 del acotado cuerpo normativo establece que todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno están obligadas a cumplir las políticas nacionales;





Decreto Supremo

Que, la Política Nacional Agraria 2021-2030, aprobada por el Decreto Supremo N° 017-2021-MINAGRI, constituye el principal instrumento de orientación estratégica de mediano y largo plazo en materia agraria. Define como sus Objetivos Prioritarios, OP1: Incrementar el nivel de integración vertical de los productores agrarios en la cadena de valor; OP2: Reducir la proporción de los productores agrarios familiares en el nivel de subsistencia; y, OP3. Mejorar el manejo de los recursos naturales para la producción agraria sostenible;

Que, la Ley N° 26842, Ley General de Salud, establece las normas generales sobre vigilancia y control sanitario de alimentos y bebidas en protección de la salud;

Que, el Decreto Supremo N° 004-2014-SA, que modifica el artículo 58 del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-98-SA, estableció que para el control de la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas, en todo establecimiento de fabricación, elaboración, fraccionamiento y almacenamiento de alimentos y bebidas destinados al consumo humano, se deben aplicar los Principios Generales de Higiene del Codex Alimentarius (PGH) para la fabricación de alimentos industrializados de consumo humano, y; cuando corresponda, adicionalmente, el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP), los cuales son patrones de referencia para la vigilancia sanitaria;

Que, los artículos 58-A, 58-B, 58-C, 58-D y 58-E del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobado por Decreto Supremo N° 007-98-SA, incorporados mediante el citado Decreto Supremo N° 004-2014-SA, establecen el procedimiento, tramitación y requisitos para obtener Certificación de la Validación Técnica Oficial del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (Plan HACCP) y de la Certificación de Principios Generales de Higiene del Codex Alimentarius (PGH), respectivamente;

Que, la Décimo Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-98-SA, determina que el Ministerio de Agricultura, ahora Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI; expedirá las normas sobre Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas Ganaderas y Buenas Prácticas Avícolas; y asimismo, el reglamento para la producción, transporte, procesamiento y comercialización de la leche y productos lácteos;



Escaneado digitalmente por LOZADA
RUIZ Carlos Enrique FAU
ID: 1372931 hard
Firmado: Day Vº Bº
Fecha: 04.04.2022 20:53:14 -05:00





Decreto Supremo

Que, mediante Resolución Ministerial N° 297-2017-MINAGRI, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Ganadero, el mismo que en su Anexo I: Metas y actividades priorizadas por cadena de valor, textualmente establece: *"-Promover la inversión pública y privada para la instalación e implementación de centros de acopio y pequeñas plantas de transformación, en zonas ganaderas, con procesos modernos y estandarizados que garanticen productos certificados con valor agregado, que permita el acceso a los mercados, además de atender los programas sociales. -Posicionar los productos lácteos con denominación de origen, con marcas territoriales y variedades tradicionales como quesos representativos a nivel nacional e internacional. Fortaleciendo las "quesería artesanal" y las pequeñas plantas de transformación con buenas prácticas de manufactura";*

Que, el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI, en adelante el Reglamento, se constituye en un valioso instrumento para garantizar la inocuidad de los alimentos de consumo humano, al establecer las condiciones que deben cumplir los productores y transformadores, a lo largo de toda la cadena productiva, teniendo en las características de la leche cruda, la condición base de calidad para garantizar la dotación de un insumo acorde a las altas exigencias que deben cumplir la plantas procesadoras y transformadoras, constituidas en los Principios Generales de Higiene del Codex Alimentarius, y cuando corresponda; adicionalmente, el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP), los cuales son los patrones de referencia para la vigilancia sanitaria;

Que, mediante el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 0220-2021-MIDAGRI, se aprobó el "Plan de Acción de Intervención Sectorial para el fortalecimiento de la cadena productiva de leche y derivados lácteos vinculada a la pequeña ganadería familiar 2021-2024", el cual se encuentra alineado a los objetivos que el MIDAGRI, a través de la Dirección General de Desarrollo Ganadero, busca alcanzar en favor de los productores de la cadena láctea, constituyéndose en un instrumento para mejorar la inserción de los productos y derivados de la cadena productiva de vacunos en los mercados, y así incrementar el ingreso de los productores(as) ganaderos(as) de la agricultura familiar, mediante, entre otros, la obtención de su certificación sanitaria;

Que, el artículo 91 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, aprobado por la Resolución Ministerial N° 0080-2021-MIDAGRI, establece que la Dirección General de Desarrollo Ganadero es el órgano de línea encargado de promover el desarrollo productivo y



Escaneado digitalmente por LOZADA
CARLOS Enrique FAU
31372931 hard
vno: Doy Vº Bº
vna: 04.04.2022 20:53:32 -05:00





Decreto Supremo

comercial sostenible de los productos ganaderos, su acceso al mercado nacional e internacional, así como promover la oferta de productos ganaderos nacional con valor agregado, competitiva y sostenible, incluyendo la reconversión productiva, en concordancia con la normativa vigente y en coordinación con los Sectores e Instituciones competentes en la materia;

Que, la Dirección General de Desarrollo Ganadero del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, como una medida de garantizar la inocuidad de los productos lácteos, postula la modificación del Reglamento para elevar la exigencia a las plantas que elaboran productos lácteos categorizados como MyPEs así como artesanales, para que ahora obtengan su validación sanitaria acreditando el cumplimiento de los Principios Generales de Higiene; asimismo, señala que resulta pertinente establecer un plazo de adecuación durante el cual los Sectores responsables brindarán el apoyo que resulte necesario para que el mayor número de emprendimientos logren ser validados;

Que, en consecuencia, es necesario efectuar las modificaciones correspondientes al Reglamento, a fin de establecer la denominación y composición de la leche evaporada, así como también establecer un plazo para la plena exigencia del cumplimiento de las especificaciones sanitarias de la leche cruda y de los Principios Generales de Higiene (PGH), por parte de las plantas procesadoras de derivados lácteos categorizadas como MyPEs o artesanales;

De conformidad con lo establecido en el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y, la Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego;

DECRETA:

Artículo 1. Modificación del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos

Modifícase los artículos 2 y 14, el numeral 31.4 del artículo 31, el artículo 32, el artículo 38, el numeral 59.3 del artículo 59 del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI, de la manera siguiente:

“Artículo 2. Definiciones

2.1 Para la implementación del presente Reglamento, se aplicarán las siguientes disposiciones:



Validado digitalmente por LOZADA
LICIA Carlos Enrique FAU
51372931 hard
por: Doy Vº Bº
Fecha: 04.04.2022 20:53:49 -05:00





Decreto Supremo



CODEX STAN 206-1999 Norma general para el uso de términos lecheros.
 CODEX STAN 207-1999 Norma para las leches en polvo y la nata (crema) en polvo.
 FDA (21 CFR 131.130) Requisitos para leche y cremas estandarizadas.
 CODEX STAN 283-1978 Norma general para el queso.
 NTP 202.100 LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS. Leche UHT.
 CODEX STAN 243-2003 Norma para leche fermentada.
 NTP 202. 195 LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS. Queso fresco. Requisitos.
 NTP 202. 092 LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS. Leche fermentada. Yogur. Requisitos.



2.2 Particularmente, para efectos del presente Reglamento, se aplicarán las siguientes definiciones:

LECHE: Es la secreción mamaria normal de animales lecheros sanos, obtenida mediante uno o más ordeños, sin ningún tipo de adición o extracción, destinada al consumo en forma de leche líquida o a elaboración ulterior.

PRODUCTO LÁCTEO: Es un producto obtenido mediante cualquier elaboración de la leche, que puede contener aditivos alimentarios y otros ingredientes funcionalmente necesarios para la elaboración.

LECHE EVAPORADA: Es el alimento líquido obtenido por la eliminación parcial del agua únicamente de la leche."

"Artículo 14. Especificaciones técnicas

Fisicoquímicas

Característica	Unidad	Leche Evaporada Entera	Leche Evaporada Parcialmente Descremada	Leche Evaporada Descremada
Grasa de leche	g/100g	Mínimo 6,5	Menor de 6,5 y mayor de 1,0	Máximo 1,0
Sólidos totales de leche	g/100g	Mínimo 23,0	-	Mínimo 20,0
Sólidos no grasos	g/100g	Mínimo 16,5	Mínimo 20,0	-
Proteína de leche	g/100g	Mínimo 6,0	Mínimo 6,0	Mínimo 6,0



Firmado digitalmente por LOZADA GARCIA Carlos Enrique FAU
 20131372931 hard
 Motivo: Doy Vº Bº
 Fecha: 04.04.2022 20:54:08 -05:00





Decreto Supremo

Se podrá enriquecer el producto adicionando los aditivos alimentarios contemplados en la Norma Codex CXS 192-1995, así como con crema de leche y/o grasa anhidra de leche.”



“Artículo 31.- Buenas Prácticas de Manufactura y de Manipulación (BPM) (...)”

31.4 El Sistema Integrado de Producción (SIP) es un conjunto de acciones y componentes que intervienen en todo el proceso de la cadena productiva de productos lácteos elaborado por las MYPES y personas naturales a nivel nacional. Este sistema está conformado por las Buenas Prácticas de Manipulación – BPM, los Programas de Higiene y Saneamiento – PHS y el control de la calidad sanitaria de la materia prima, a fin de asegurar la inocuidad de los productos.



Para el caso de las organizaciones de MYPES y personas naturales que elaboran productos lácteos a nivel nacional deben obtener su certificación sanitaria del Sistema Integrado de Producción (SIP) emitida por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA), las Direcciones/Gerencias Regionales de Salud o la que haga sus veces a nivel nacional.



31.4.1 De los requisitos:

Para el procedimiento de “Sistema Integrado de Producción” se exigen los siguientes requisitos:

Solicitud con carácter de Declaración Jurada, la cual debe contener, como mínimo, la siguiente información:

- Tratándose de personas jurídicas: Número de Registro Único de Contribuyente (R.U.C.) Además, nombre y apellido, teléfono y número de Documento Nacional de Identidad (D.N.I.) o Carné de Extranjería del representante legal, declarando que su poder se encuentra vigente, consignando el número de partida electrónica y asiento de inscripción en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).
- Tratándose de personas naturales: Nombre y apellido, número de D.N.I. o Carné de extranjería, teléfono.
 - Domicilio legal y de producción del solicitante.
 - Fecha de pago y el número de comprobante del pago por derecho de tramitación.

Firmado digitalmente por LOZADA GARCIA Carlos Enrique FAU
20131372931 hard
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 04.04.2022 20:55:22 -05:00





Decreto Supremo



Firmado digitalmente por LOZADA GARCÍA Carlos Enrique FAU
20131372931 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04.04.2022 20:55:02 -05:00

- Correo electrónico del solicitante o su representante, en caso autorice se le notifiquen comunicaciones o actos por dicho medio.
- En el caso de realizarlo un apoderado, adjuntar carta poder simple firmada por el poderdante indicando de manera obligatoria sus nombres, apellidos y número de Documento de Identidad, salvo que se trate de apoderados con poder inscrito en SUNARP, en cuyo caso basta una Declaración Jurada en los mismos términos establecidos para personas jurídicas.
- Compromiso firmado para la implementación del Sistema Integrado de Producción.
- Proyecto de identificación de peligros y evaluación de riesgos.
- Declaración Jurada que señale el cumplimiento de los Manuales de Programa de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y los Manuales de Programa de Higiene y Saneamiento (PHS).

31.4.2 Del Acta de inspección sanitario para los establecimientos que elaboran productos lácteos

Mediante Resolución Directoral, la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Salud, se aprueba el Acta de Inspección sanitaria para los establecimientos que elaboran productos lácteos de alto riesgo, que contiene las pautas mínimas a cumplir, para obtener la certificación de Sistema Integrado de Producción”.

“Artículo 32.- Elaboración Industrial

Las plantas deben cumplir la normatividad de la autoridad sanitaria competente durante el proceso de elaboración de los productos, conforme lo señala el Código de Prácticas de Higiene para la Leche y los Productos Lácteos del Codex Alimentarius, además de lo dispuesto en el presente reglamento.”

“Artículo 38.- Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control – HACCP y Sistema Integrado de Producción – SIP

Para la leche y productos lácteos, comercialmente esterilizados, se debe realizar la verificación del proceso, de acuerdo a lo establecido en el Plan HACCP o Sistema Integrado de Producción, según corresponda.”

“Artículo 59.- Medidas Sanitarias

(...)

59.3 Las MYPES y personas naturales, que mantengan las condiciones dispuestas en el artículo 5 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Impulso al





Decreto Supremo



Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, sustentan su habilitación sanitaria en Sistema Integrado de Producción (SIP.)”

Artículo 2.- Suspensión de las especificaciones microbiológicas

Suspéndase hasta el 31 de diciembre de 2026, las exigencias de las especificaciones microbiológicas establecidas en el numeral 9.1 del artículo 9 del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI. Durante este periodo el MIDAGRI se encarga de realizar el acompañamiento respectivo a los productores de leche para que cumplan con las especificaciones exigidas.



Artículo 3.- Vigencia

Los artículos del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, modificados mediante el artículo 1 del presente Decreto Supremo, entrarán en vigencia a los ciento ochenta (180) días de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”. Los demás artículos, así como las Disposiciones Complementarias, entran en vigencia al día siguiente de su publicación.



Artículo 4.- Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de la Producción, el Ministro de Comercio Exterior y Turismo, el Ministro de Desarrollo Agrario y Riego, y el Ministro de Salud.

Artículo 5.- Publicación

Publíquese el presente Decreto Supremo en el Diario Oficial “El Peruano”, así como en “la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe) y en las sedes digitales de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.gob.pe/pcm), del Ministerio de Economía y Finanzas (www.gob.pe/mef), del Ministerio de la Producción (www.gob.pe/produce), del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (www.gob.pe/mincetur), del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, (www.gob.pe/midagri), y del Ministerio de Salud (www.gob.pe/minsa).



DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Encárguese a los sectores Desarrollo Agrario y Riego, Salud y Producción la realización de actividades de fortalecimiento de capacidades, así como



Decreto Supremo



la implementación de intervenciones para el desarrollo de la cadena láctea a nivel nacional.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA



ÚNICA. - Establézcase como plazo máximo para que las MyPES y personas naturales que elaboran productos lácteos, obtengan la certificación sanitaria basada en el cumplimiento del Sistema Integrado de Producción (SIP), hasta el 31 de diciembre de 2026; para ello, las plantas beneficiarias deberán estar inmersas en programas de certificación que conduzca el MIDAGRI o la Dirección General de Salud - DIGESA.



Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de abril del año dos mil veintidós.



Firmado digitalmente por LOZADA GARCIA Carlos Enrique FAU 20131372931 hard Motivo: Doy V° B° Fecha: 04.04.2022 20:54:24 -05:00

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente del Consejo de Ministros
Presidente de la República

ANIBAL TORRES VÁSQUEZ
Ministro de Desarrollo Agrario y Riego

OSCAR GRAHAM YAMAHUCHI
Ministro de Economía y Finanzas

OSCAR ZEA CHOQUECHAMBI
Ministro de Desarrollo Agrario y Riego

JORGE LUIS PRADO PALOMINO
Ministro de la Producción

ROBERTO SÁNCHEZ PALOMINO
Ministro de Comercio Exterior y Turismo

JORGE ANTONIO LÓPEZ PEÑA
Ministro de Salud

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 007-2017-MINAGRI

I. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA

El artículo 88 de la Constitución Política del Perú, el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario.

De conformidad a lo establecido en el numeral 2 del artículo 2 de nuestra Carta Magna, toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Sobre la base de ello, la Constitución Política del Perú busca que en todas las actividades y los ámbitos donde se desarrolle el ciudadano sea como persona natural o jurídica. Este debe gozar del derecho a un trato igualitario, pero, sobre todo, a condiciones igualitarias. A partir de ello, el acceso a los mercados nacionales e internacionales en nuestro país constituye una herramienta de desarrollo de las actividades comerciales de nuestros ciudadanos.

Sin embargo, el acceso a los mercados nacionales, pero, principalmente, a los internacionales, si bien está en crecimiento constante, aún refleja un distanciamiento entre los productos de los productores primarios de los que se dedican a la transformación y/o industrialización, lo que constituye una desigualdad en la que el Estado está obligado a intervenir para que, en base a una discriminación positiva, fomente el acceso mediante políticas de intervención para capacitar a los productores menores a mejorar la calidad de sus productos para hacerlos más competitivos y aceptables para los estándares internacionales de comercio.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que la intervención de los Poderes Públicos debe tener en cuenta que el derecho constitucional a la libertad de empresa contiene tres libertades:

- Libertad de acceso al mercado por parte de los agentes económicos, es decir, en igualdad de condiciones, cualquier agente privado o público puede iniciar una actividad económica;
- El derecho a la libre empresa es el que imponen en el mercado la libre concurrencia de los agentes económicos, y,
- Que se formule y establezca los mecanismos jurídicos necesarios para salvaguardar la libre competencia.

En su artículo 60, nuestra Carta Magna señala que:

[...] El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal [...].

A este respecto, se tiene que, en el ámbito comercial, el término “valor agregado” no es otra cosa que el mayor valor comercial que se le da al producto primario. Sin embargo, la libertad de empresa, comercio e industria, consagrados en nuestra Carta Magna, no solo persiguen que el producto primario tenga valor agregado, sino también que, a partir de la promoción de

las diferentes cadenas productivas, estas se desarrollen de manera competitiva. Esto solo se logra con valor agregado a partir del producto primario y a través de la mejora de toda la cadena productiva.

En sus artículos 66 y 67, nuestra Carta Magna señala lo siguiente:

[...] Artículo 66.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

...

Artículo 67 - El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales [...].

A partir de lo expuesto, se tiene que la promoción del desarrollo productivo y comercial ha de desarrollarse sobre la base de criterios de sostenibilidad de los recursos, por cuanto, al ser la actividad ganadera de carácter netamente renovable (tanto en la actividad de crianzas como en la de pastos para consumo del ganado), su correcta explotación va orientada no solo a su mejoramiento como producto de calidad (mejoramiento genético), sino también debe estar dirigida a su explotación responsable y su mejoramiento reproductivo y de mejor resistencia a enfermedades e inclemencias, lo cual también favorece a su sostenibilidad y renovación responsable.

La Resolución Ministerial N° 0602-2016-MINAGRI, que aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual Actualizado - PESEM 2015-2021 del sector Agricultura y Riego (2016, diciembre), señala que el sector Agrario juega un rol trascendental en la búsqueda de lograr un crecimiento económico sostenible acompañado de una reducción significativa de inequidad y exclusión, por lo que el reto es continuar impulsando su desarrollo en un panorama de expectativas y tendencias para lograr un crecimiento agrario sostenible, con énfasis en los pequeños productores agrarios.

En esta tarea, el Midagri se complementa con los gobiernos regionales y locales como órganos de fomento del desarrollo integral armónico y sostenible, ya que también contribuyen al importante propósito de lograr la institucionalidad pública agraria moderna, que impulsa a las regiones y localidades socioeconómicas, principalmente, a las más deprimidas y ambientalmente vulnerables, para conseguir una producción sostenible, con lo que se propicia un equilibrio entre los procesos productivos, la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Sin embargo, en el escenario nacional, existen cadenas productivas que, por sus características, no admiten más que la producción primaria sin miras a mercados internacionales, teniendo como norte único la industria, de la cual depende para la adquisición de toda o un porcentaje mayoritario de su producción, y una de esas cadenas productivas es la que ocupa la producción primaria de leche de bovino.

Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional, en su punto **23**. Política de desarrollo agrario y rural, menciona lo siguiente:

[...] Nos comprometemos a impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluya a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y social del sector. Dentro del rol subsidiario y regulador del Estado señalado en la Constitución, promoveremos la rentabilidad y la expansión del mercado de las actividades agrarias, impulsando su competitividad con vocación exportadora y buscando la mejora social de la población rural. Con este objetivo el Estado: (a) apoyará la expansión de la frontera agrícola y el incremento de la producción agraria y acuícola, poniendo especial énfasis en la productividad, la promoción de

exportaciones con creciente valor agregado y defendiendo el mercado interno de las importaciones subsidiadas [...]

Ley N° 28846, Ley para el Fortalecimiento de las Cadenas Productivas y Conglomerados

El artículo 2 de la Ley N° 28846, Ley para el Fortalecimiento de las Cadenas Productivas y Conglomerados, define como cadena productiva al sistema que agrupa a los actores económicos interrelacionados por el mercado y que participan articuladamente en actividades que generan valor alrededor de un bien o servicio en las fases de provisión de insumos, producción, conservación, transformación, industrialización, comercialización y el consumo final en los mercados internos y externos.

Política Nacional Agraria

La Política Nacional Agraria 2021-2030, aprobada por el Decreto Supremo N° 017-2021-MINAGRI, constituye el principal instrumento de orientación estratégica de mediano y largo plazo en materia agraria. Define como sus objetivos prioritarios los siguientes: OP1. Incrementar el nivel de integración vertical de los productores agrarios en la cadena de valor; OP2. Reducir la proporción de los productores agrarios familiares en el nivel de subsistencia; y, OP3. Mejorar el manejo de los recursos naturales para la producción agraria sostenible.

En este instrumento, se define al productor agrario de la siguiente manera:

*[...] Es la persona natural o jurídica que adopta las principales decisiones acerca de la utilización de los recursos disponibles, que incluyen a los recursos hídricos, suelo y forestal, con fines agrarios, y que **asume la responsabilidad técnica y económica del proceso de la producción agraria**. Este puede tener carácter empresarial o familiar, distinguiéndose de acuerdo con su grado de articulación al mercado, fuente de ingresos, superficie de tierras que posee, cultiva y aprovecha, condición jurídica, entre otros, los cuales delimitan su nivel de desarrollo competitivo. Incluye a la mujer productora agraria y a los jóvenes productores ubicados en los diferentes territorios a nivel nacional.*

– Productor agrario familiar

Es la persona natural asociada o no asociada a un modelo organizacional, que tiene como característica la predominancia de la fuerza laboral familiar, y su principal fuente de ingresos es la actividad agraria (Escobal y Armas, 2015; MIDAGRI, 2021).

Se clasifica en las siguientes tipologías:

- *Productor agrario familiar de subsistencia (PAFS):*
- *Productor agrario familiar intermedio o de transición (PAFI)*
 - *Productor agrario familiar en transición (intermedio) I*
 - *Productor agrario familiar en transición (intermedio) II*
- *Productor agrario familiar consolidado (PAFC)*

Las comunidades campesinas y nativas están consideradas en esta clasificación.

– Productor agrario empresarial

Es una persona jurídica. Su característica principal es la fuerza laboral asalariada permanente. Incluyen a las organizaciones tales como asociaciones, cooperativas, entre otros. Asimismo, considera a las empresas multicomunales, las empresas de responsabilidad limitada y demás tipos de contribuyentes reconocidos por la SUNAT.

De acuerdo con el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, los productores agrarios empresariales se subdividen en los siguientes:

- *Productor agrario empresarial micro (ventas anuales menores a 150 UIT)*
- *Productor agrario empresarial pequeño (ventas anuales entre 150 y 1700 UIT)*

- *Productor agrario empresarial mediano (ventas anuales mayores a 1700 UIT y menores a 2300 UIT)*
- *Productor agrario empresarial grande (ventas anuales mínimas de 2300 UIT) [...]*

PESEM y PEI del Midagri

El Plan Estratégico Sectorial Multianual Actualizado - PESEM 2015-2021 (2016, diciembre) del sector Agricultura y Riego, aprobado por Resolución Ministerial N° 0602-2016-MINAGRI, ampliado al 2024 por Resolución Ministerial N° 0458-2019-MINAGRI, define como objetivo estratégico: "O.E.2. Incrementar la productividad agraria y la inserción competitiva a los mercados nacionales e internacionales". Entre sus acciones estratégicas, se consideran los siguientes:

[...] A.E 2.4. Mejorar la infraestructura productiva agraria y de riego. Prioridad "A".
 Esta A.E. **consiste en ejecutar planes**, programas y proyectos para mejorar y rehabilitar la infraestructura productiva agraria y de riego, tecnificación del riego, así como infraestructura mayor de riego a través de inversiones públicas y privadas.
 Con relación a la infraestructura productiva, se recomienda en las zonas altoandinas con vocación ganadera y pastizales, considerar la construcción de centros de engorde, heniles, silos de tipo trinchera. **Asimismo, reforzar la cadena de enfriamiento de la leche, pequeñas plantas de producción de procesamiento de leche y derivados (queserías rurales); en relación al valor agregado, considerar plantas de selección y empaque de productos agrarios y centros de acopio para su comercialización.**
 Esta A.E. se desarrolla a través del MINAGRI, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, instituciones privadas relacionadas, junta de usuarios y operadores, para efectos del mantenimiento de la infraestructura de riego y agraria, respectivamente [...].

Asimismo, el Plan Estratégico Institucional Actualizado PEI 2019-2022, aprobado por Resolución Ministerial N° 0054-2019-MINAGRI y ampliado al 2024 por Resolución de Secretaría General N° 0065-2020-MINAGRI-SG, establece el siguiente objetivo estratégico institucional: "OEI 01. Mejorar las capacidades productivas y comerciales de los productores agrarios". En su acción estratégica institucional AEI.01.02, señala:

[...] AEI.01.02 - Programa de financiamiento para la implementación de planes de negocios, cobertura de riesgo crediticio y financiamiento directo e indirecto ejecutado en beneficio de los pequeños y medianos productores agrarios organizados.

Nombre del indicador

- *Número de pequeños y medianos productores agrarios organizados acceden al financiamiento para la implementación de planes de negocios orientados al mercado nacional e internacional.*
- *Número de pequeños productores agrarios organizados que acceden al financiamiento directo e indirecto.*

Plan Nacional de Agricultura Familiar

El Decreto Supremo N° 007-2019-MINAGRI, que aprueba el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021, define la agricultura familiar de la siguiente manera:

*[...] La Agricultura Familiar está definida como: "el modo de vida y de producción gestionado por una familia, y cuyos miembros son la principal fuerza laboral. Incluye actividades tales como la producción agrícola y pecuaria, el manejo forestal, la **INDUSTRIA RURAL**, la pesca artesanal, la acuicultura y la apicultura, entre otras. A través de esta importante actividad se transmite nuestra cultura y sus múltiples manifestaciones en las artes, instituciones, economía y biodiversidad".*

Acciones Estratégicas al 2021:

Implementación de un proceso de fortalecimiento y ampliación de capacidades de los agricultores y agricultoras familiares, orientado a resultados de innovación (sanidad e

inocuidad de sus cultivos y crianzas, buenas prácticas agrarias y pesqueras artesanales, procesos de certificación orgánica y mecanismos de financiamiento), en coordinación con gobiernos regionales y organizaciones de productores a partir, entre otros, de la promoción de los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR).

Elaboración de una ruta crítica que permita la masificación del uso de semillas, implementos e insumos de alta calidad, así como el acceso a tecnologías de punta (agricultura de precisión y tecnificación del riego) y el desarrollo de la PEQUEÑA AGROINDUSTRIA RURAL, en concordancia con las estrategias de vida de los agricultores y agricultoras, así como con sus prácticas ancestrales sostenibles [...].

Ley de promoción de la cadena productiva ganadero-lechera

La Ley N° 31296, Ley de promoción de la cadena productiva ganadero-lechera, señala que la misma está integrada por las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades económicas relacionadas a la ganadería lechera y las entidades de la administración pública vinculadas a la actividad ganadero-lechera o que participen en las actividades productivas vinculadas a la ganadería lechera. Asimismo, menciona que sus actividades comprenden la alimentación, manejo de animales, ordeño, acopio, transporte, procesamiento, transformación, distribución y comercialización de leche y productos lácteos dirigidos al consumo humano a nivel nacional e internacional, debiendo las entidades que conforman la administración pública en los diferentes niveles de gobierno implementar acciones destinadas a propiciar el desarrollo y fortalecimiento de la cadena productiva ganadero-lechera.

Segunda Reforma Agraria

Mediante el Decreto Supremo N° 022-2021-MIDAGRI, se aprueban los lineamientos de la Segunda Reforma Agraria, cuyo objeto está orientado a incrementar de manera sostenible los ingresos y calidad de vida de los productores de la agricultura familiar, cooperativa, comunera y empresarial, promoviendo acciones articuladas de distintos niveles de gobierno con enfoque territorial y multisectorial, en el marco de la Política General del Gobierno 2021-2026.

Entre los lineamientos que se vinculan a la presente iniciativa normativa, se tienen los siguientes:

- Lineamiento 2: Impulsar más y mejores mercados para la agricultura familiar y la seguridad alimentaria.
- Lineamiento 3: Impulsar la industrialización del agro y la transformación productiva del campo.
- Lineamiento 5: Impulsar el cambio e innovación tecnológica, la promoción de servicios y fomento agrario y forestal.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

2.1 Respecto a la cadena productiva asociada a la leche y productos lácteos

La ganadería vacuna en el Perú

En el Perú, la población total de vacunos es de alrededor 5,6 millones de cabezas (Midagri, 2020). A ese respecto, se observa un incremento de 7,6% con referencia al último censo agropecuario realizado en el país (Cenagro, 2012). Asimismo, el 63,9% de los vacunos son criollos, de los cuales las razas predominantes son Brown Swiss (17,6%), Holstein (10,3%)

y Cebú (3,4%). Además, en base a la región geográfica, el 73% se encuentra localizado en la sierra, 12% en la costa y 15% en la selva (Cenagro, 2012).

En el Cenagro (2012), se consideró que las unidades agropecuarias con ganado vacuno ascienden a un total de 881 mil 920 (cuadro N.º 1), donde los pequeños productores(as) representan el 85,9% (con el 50,6% de la población total de vacas), los cuales tienen menos de 10 cabezas de ganado y menos posibilidades de explotar las economías a escala. En tanto, el 13,4% de las unidades agropecuarias son medianos productores(as) que disponen entre 10 y 49 cabezas de ganado vacuno, los cuales poseen el 37,9% de la población total de vacas. Por último, el 0,7% son los grandes productores(as) definidos por aquellas unidades agropecuarias que manejan más de 49 cabezas de ganado y que tienen el 11,5% de la población de vacas.

Cuadro N.º 1. Distribución de las unidades productivas y vacas según el tamaño de los hatos (2012)

Estratificación del productor(a)	Rango de tamaño del hato	Unidades Agropecuarias	Vacas en ordeño
Pequeño	01 – 09 cabezas	757,490	434,945
Mediano	10 – 49 cabezas	118,359	325,411
Grande	50 a más cabezas	6,079	99,274
Total, Nacional		881,920	859,630

Fuente: IV Cenagro, 2012

La cadena láctea constituye una de las actividades agropecuarias más importantes desde el punto de vista económico, social y sanitario. Representa el 12,3% del valor bruto de la producción pecuaria, después de las aves de corral que representan el 55% (Midagri, 2020).

La ganadería lechera en el territorio peruano constituye una fuente de ingresos regulares por la venta de leche, derivados lácteos, recría, entre otros. Además, es una fuente de ahorro por la venta de animales; y, una fuente de proteínas para el autoconsumo de las familias.

El IV Cenagro 2012 registró 881 mil 920 unidades agropecuarias con ganado vacuno (terneros(as), vaquillas, vaquillonas, vacas, toretes, toros, bueyes), de las cuales 452 mil 218 unidades agropecuarias (51,3% del total) manejan ganado vacuno lechero, que asciende a 1 millón 519 mil 733 vacas.

Producción nacional de leche fresca

Al 2021, el Perú ha producido 2 millones 194 mil 611 toneladas de leche fresca de vacuno, con un ritmo de crecimiento promedio anual de 2,3% en los últimos diez años. En el periodo 2021, respecto al 2020, se observa un crecimiento de 2,7%. Este crecimiento fue mayor en las regiones de Sierra y menor en las regiones de Costa (Midagri, 2021). Las cinco regiones con mayor producción de leche representan el 63,9% del total nacional: Cajamarca (17,2%), Lima (16,7%), Arequipa (16,4%), La Libertad (7,3%) y Puno (6,3%).

La población de vacas en ordeño es 938,139 cabezas (Midagri, 2021). Así, muestra un ritmo de crecimiento anual de 0,9% en los últimos diez años. En el 2021, incrementó 3,5% respecto al año 2020. Los departamentos con mayor población de vacas en ordeño fueron Cajamarca (17,9%), Puno (10,5%), Cusco (8,8%), Amazonas (8,6%) y Arequipa (8,1%), que representan el 54,0% del total nacional (Midagri, 2021).

La producción promedio de leche a nivel nacional es de 2,339 kilogramos por vaca al año, con un rendimiento diario de 6,40 kilogramos por vaca al día y un ritmo de crecimiento promedio anual de 1,2% en los últimos diez años. Según el Midagri (2021), los departamentos de mayor producción de leche por vaca al año son Lima (14,063 kilogramos

por vaca al año), Ica (5,660 kilogramos por vaca al año), Arequipa (4,736 kilogramos por vaca al año) y Tacna (4,366 kilogramos por vaca al año).

Cuadro N.º 2. Perú: Producción de leche fresca según departamento (toneladas)

Departamento	Años							Crecimiento promedio anual 2015 - 2021
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Cajamarca	345,029	352,076	360,200	369,983	383,136	367,231	377,869.63	1.3
Lima	342,846	348,518	354,148	354,148	352,868	362,240	366,923.64	1.0
Arequipa	335,534	348,889	353,749	363,930	357,460	358,535	359,792.56	1.0
La Libertad	125,366	129,501	132,475	135,819	151,171	157,623	160,701.34	3.6
Puno	106,953	110,465	114,671	119,855	127,009	131,756	137,327.15	3.6
Cusco	104,016	102,458	102,227	106,028	110,781	116,111	121,842.74	2.3
Amazonas	79,208	83,366	93,894	97,640	98,574	100,570	103,415.27	3.9
Ica	51,005	57,139	64,979	66,143	68,271	78,920	85,456.86	7.7
Huánuco	42,249	44,955	48,243	49,492	54,682	58,775	60,173.61	5.2
Junín	47,870	51,250	52,094	53,135	57,190	58,618	60,108.57	3.3
Ayacucho	47,122	45,151	57,449	56,910	66,387	52,261	70,571.14	5.9
Lambayeque	53,136	59,215	55,426	56,242	56,665	54,176	48,054.66	1.4
Piura	41,556	42,578	37,240	41,316	42,122	42,904	43,814.81	0.8
Pasco	26,339	25,296	32,145	31,232	34,999	38,242	39,090.95	5.8
Apurímac	32,659	32,365	32,468	32,982	33,400	33,476	33,244.08	0.3
San Martín	31,038	32,811	33,764	34,990	33,766	32,697	34,125.45	1.4
Tacna	23,487	23,610	23,406	23,452	24,451	24,487	23,784.57	0.2
Huancavelica	24,890	20,916	21,810	23,675	23,254	22,797	22,553.27	1.4
Ancash	15,271	15,749	16,107	18,170	18,181	18,261	20,090.65	4.0
Moquegua	15,891	16,222	16,648	16,966	17,576	17,617	17,974.92	1.8
Ucayali	5,119	7,340	6,399	5,535	5,596	5,166	4,415.38	2.1
Loreto	2,280	2,144	2,198	2,018	1,766	1,612	1,476.13	6.0
Madre de Dios	3,653	1,808	1,522	1,526	1,687	1,466	1,482.76	12.1
Tumbes	659	409	412	385	374	343	320.47	9.8
Total	1,903,177	1,954,232	2,013,674	2,061,571	2,121,366	2,135,881	2,194,611	2.1

Fuente: MINAGRI DGESEP – DEA

Elaboración: MINAGRI-DGPA-DEE

El precio promedio pagado al productor(a) de leche de vaca a nivel nacional en el año 2021 fue de S/ 1,40 por kilogramo. De este modo, se registró un incremento de 5,5% respecto al año 2020. Se espera que, en los próximos meses, el precio se mantenga estable y registre una ligera tendencia creciente en consonancia con la recuperación de la cotización de productos lácteos a nivel mundial. Asimismo, se debe considerar que la leche es un producto cuya demanda crece de manera sostenida en el tiempo en relación directa con el crecimiento poblacional, por ser un bien con pocos sustitutos conocidos.

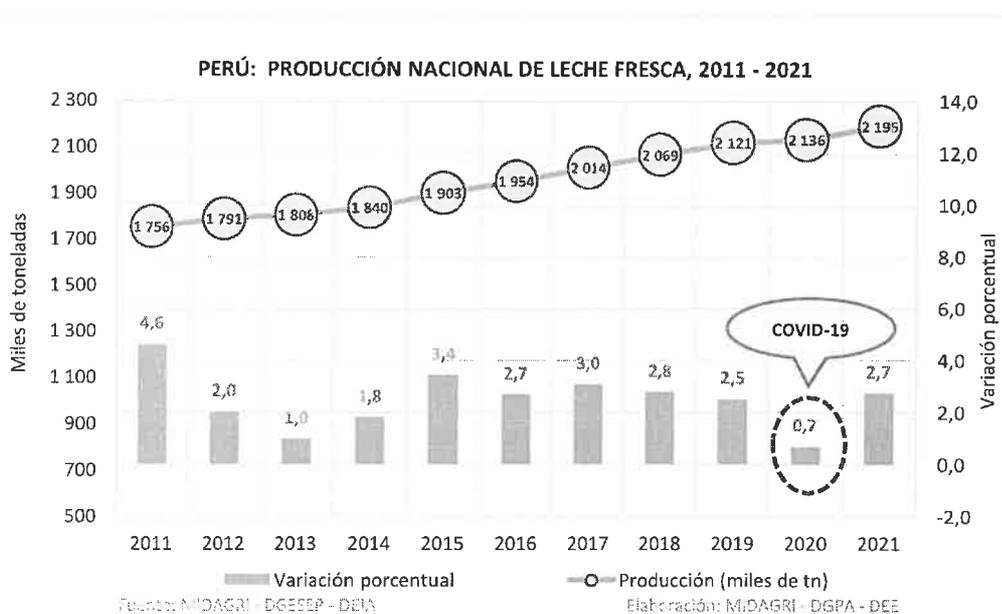
El Reglamento de Leche y Productos Lácteos (DS N°007-2017-MINAGRI) define a la leche fresca como la secreción mamaria normal de animales lecheros, obtenida mediante uno o más ordeños, sin ningún tipo de adición o extracción, destinada al consumo en forma de leche líquida o a elaboración ulterior.

Durante el periodo 2011-2019, la producción nacional de leche fresca acumuló un crecimiento de 20,8%, al pasar de 1,8 millones de toneladas a 2,1 millones de toneladas, lo cual equivale a un crecimiento promedio de 2,4% por año.

Para el año 2020, la crisis económica desatada por la COVID-19 produjo una disrupción en el comportamiento de las actividades económicas, de tal modo, que la producción de leche fresca registró una desaceleración de su tasa de crecimiento a 0,7%, con respecto al año 2019.

Durante el año 2021, la producción de leche fresca sumó 2,2 millones toneladas, lo que representa un incremento de 2,7%, con respecto al año 2020. Asimismo, en comparación al año 2019, periodo previo a la pandemia COVID-19, la tasa de crecimiento fue de 3,5%.

Gráfico N° 2



2.2 Acopio y destino de la producción de leche

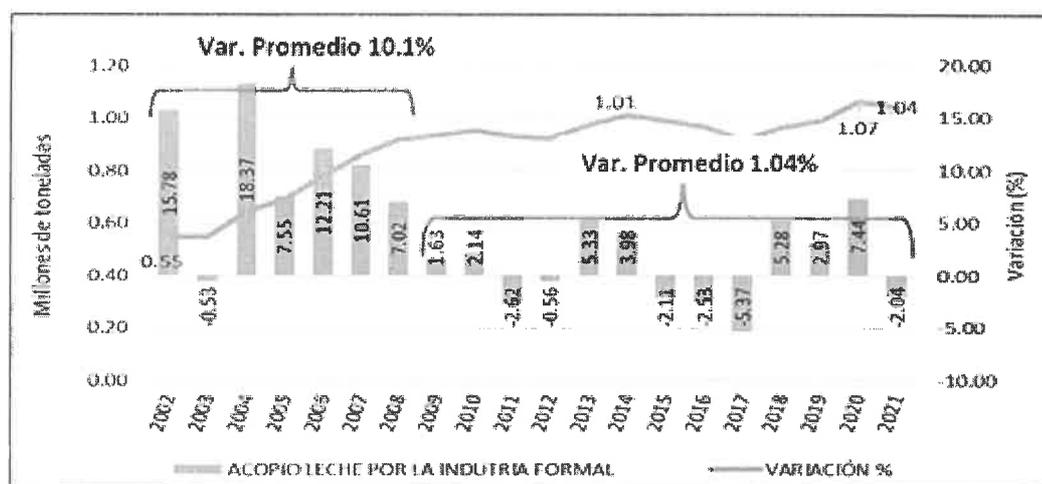
Industria láctea mayor

Según el Midagri (2021), el 47,6% de la producción nacional de leche fresca ha sido acopiada y procesada por la industria láctea mayor, cuya actividad económica es predominantemente formal. Su ámbito de acción es mayoritariamente en los territorios de Costa y lo dividen en 03 grandes cuencas lecheras: la Cuenca del Norte, que corresponde a los departamentos de Cajamarca, Lambayeque y La Libertad; la Cuenca del Centro, que corresponde a los departamentos de Lima e Ica; la Cuenca del Sur, que abarca los departamentos de Arequipa, Tacna y Moquegua y, en menor proporción, algunos departamentos de la Selva y Sierra (Ancash, Amazonas, San Martín, Cusco y Puno).

En su libro "Estudio de la ganadería lechera en el Perú", Rospigliosi (2017) menciona que, en el mercado de acopio de leche fresca, la empresa Leche Gloria S.A. tiene una participación predominante del 72%, Laive S.A. de 9,9%, Nestlé S.A. de 6,68%, P&D Andina de 0,55% y otros de 11,75%. Su principal actividad económica es la producción de leche evaporada (55,7%), yogurt (20,4%), leche pasteurizada (18,1%), quesos madurados, entre otros (5,8%).

El acopio de leche fresca destinada al procesamiento de la industria láctea mayor tuvo un promedio de crecimiento anual de 10,1% durante el periodo 2002-2008; mientras que, para el periodo 2009-2020, solo fue de 1,5% (ver gráfico N.º 1).

Gráfico N.º 1. Promedio de crecimiento anual de la producción de leche fresca destinada al procesamiento industrial (2002-2021)



Fuente: Sistema Integrado de Estadística Agraria, Midagri 2021

Industria láctea artesanal

En el año 2021, el 42,4% de la producción nacional de leche fresca fue acopiada y procesada por la industria láctea artesanal en la que intervienen como proveedores 388,455 pequeños(as) productores(as), ubicados en zonas donde la industria láctea mayor no ha logrado ingresar. Destacan los departamentos de Puno, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Junín, Cajamarca, Pasco, entre otros.

Está compuesta por pequeñas unidades productivas que se dedican mayormente a la producción de derivados lácteos, en su gran mayoría de manera informal. Al respecto, no existen datos estadísticos oficiales por parte del Midagri. No obstante, la Dirección General de Desarrollo Ganadero ha estimado que la producción de queso fresco representa el 62,2% del total producido; queso madurado, 17,8%; queso mantecoso, 4,0%; y el porcentaje diferencial del 16% corresponde a la venta de leche fresca, procesamiento en manjar blanco y mantequilla. Asimismo, se calcula que la producción de quesos durante el año 2020 fue de 123,058 toneladas.

Se estima que, a nivel nacional, existen 6,500 pequeñas plantas de procesamiento, de las cuales un gran porcentaje es informal, cuyo principal producto es el queso fresco y madurado. De ese total, 660 (10%) se encuentran formalizadas, 483 (7,4%) cuentan con registro sanitario y solo 13 (0,17%) tienen Certificación de Validación Técnica Oficial de Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (Plan HACCP). Por tal motivo, resulta evidente que, para poder fortalecer la cadena de valor de los pequeños(as) ganaderos(as) de la agricultura familiar, se debe lograr que estas plantas artesanales se consoliden.

En el 2021, desde el Midagri, se realizó un levantamiento de información a partir de 268 plantas de producción de derivados lácteos de 18 departamentos del país. Para ello, se tomó como referencia la base de datos denominada "MIPYME de elaboración de productos lácteos focalizados 2020" del Ministerio de la Producción, así como la base de datos de la DGDG, referida a plantas queseras a las que se les ha brindado asistencia técnica y las que participan en los concursos nacionales de quesos que se realizan desde el año 2016.

De los resultados de este levantamiento de información, se reporta que, en promedio, cada planta procesa 912 kilogramos de leche por día, tiene una participación de 30 proveedores de leche por planta y paga un precio promedio de S/ 1,43 por kilogramo de leche fresca. Además, el 72% (193) vende su producción a nivel local y el 28% (75), a mercados regionales. El principal mercado de estos últimos es el departamento de Lima y, en otros casos, departamentos aledaños.

Según lo manifestado por los conductores de las plantas procesadoras, el 84,6% cuenta con licencia de funcionamiento; el 32,8%, con manual de Buenas Prácticas de Manufactura-BPM; el 8,6%, con certificación de Principios Generales de Higiene-PGH; y el 7,6%, con la validación técnica oficial del Plan HACCP.

En cuanto al tipo de derivados lácteos que producen, el 95% de estas plantas tiene como principal producto la elaboración del queso fresco y diversifican la producción con otros tipos de quesos como el paria, andino, mantecoso, mozzarella, madurado, gouda, quesillo y, en menor proporción, elaboran yogurt, manjar blanco, mantequilla, helados y leche pasteurizada, principalmente.

Con respecto a la pregunta de cuáles serían los tres principales problemas con que se enfrentan las plantas de procesamiento de derivados lácteos, el 50% manifiesta que es el equipamiento de la planta, el 42% tiene problemas de articulación comercial para sus productos y el 40% señala que el problema es el alto costo de la infraestructura de la planta. El impacto se traduce en la no obtención de las certificaciones sanitarias de la planta, las mismas que demandan altos costos de inversión, lo que constituye una barrera de acceso al mercado.

Este sector, por su alta atomización e informalidad, ha sido uno de los más afectados por las restricciones impuestas durante la pandemia de la COVID-19, debido a que se presentaron dificultades durante el acopio de leche fresca por restricciones de movilización establecidas por la misma población de las zonas de producción, como las rondas campesinas. Asimismo, otra dificultad fue la informalidad del medio de transporte utilizado para la comercialización de sus productos terminados, principalmente, quesos frescos, ya que, ello generó paralización de sus actividades. Por consiguiente, se restringió el acopio y producción de los distintos derivados lácteos durante varios meses, lo cual se manifestó en una disminución del 9,68% del acopio de leche fresca respecto al año 2019.

La comercialización se realiza en el mercado nacional. Su principal producto es el queso fresco; no obstante, la desventaja es que la gran mayoría no cuenta con marca, procedencia ni registro sanitario. La demanda de quesos madurados a nivel de mercados locales aún es baja, debido al precio de venta, hábitos de consumo, el costo del tiempo de maduración de estos tipos de quesos, entre otros. En Lima, cerca del 50% de los quesos que se consumen son artesanales y provienen de los diferentes departamentos del país.

Ante ello, es importante realizar un trabajo articulado entre los tres (03) sectores involucrados en la cadena láctea (Midagri, Produce y Salud [Digesa]), en virtud de que cada uno de ellos cumple funciones en alguno de los tramos de la cadena de valor de la leche. Es así como en el primer tramo de la cadena, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) fomenta la producción de leche como materia prima de calidad, brindándole un valor agregado.

El Ministerio de la Producción (Produce) interviene desde la manufactura. Su competencia es la micro, pequeña, mediana y gran empresa, así como el comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Además, el Ministerio de Salud (Minsa), desde su Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (Digesa), es el órgano técnico normativo nacional que orienta sus acciones a la protección de la salud de la población, a través de la certificación, prevención, vigilancia, fiscalización y control de los riesgos sanitarios en materia de inocuidad alimentaria.

Cadena productiva de la leche evaporada

El concepto de cadena productiva señala que existe un vínculo técnico vertical entre un insumo y un producto final por intermedio del proceso de producción, donde el insumo

adquiere un carácter dominante en el proceso productivo generado por la actividad económica. En tal sentido, la cadena productiva queda identificada cuando se refleja el vínculo “insumo-industria-producto” (Minagri 2017).

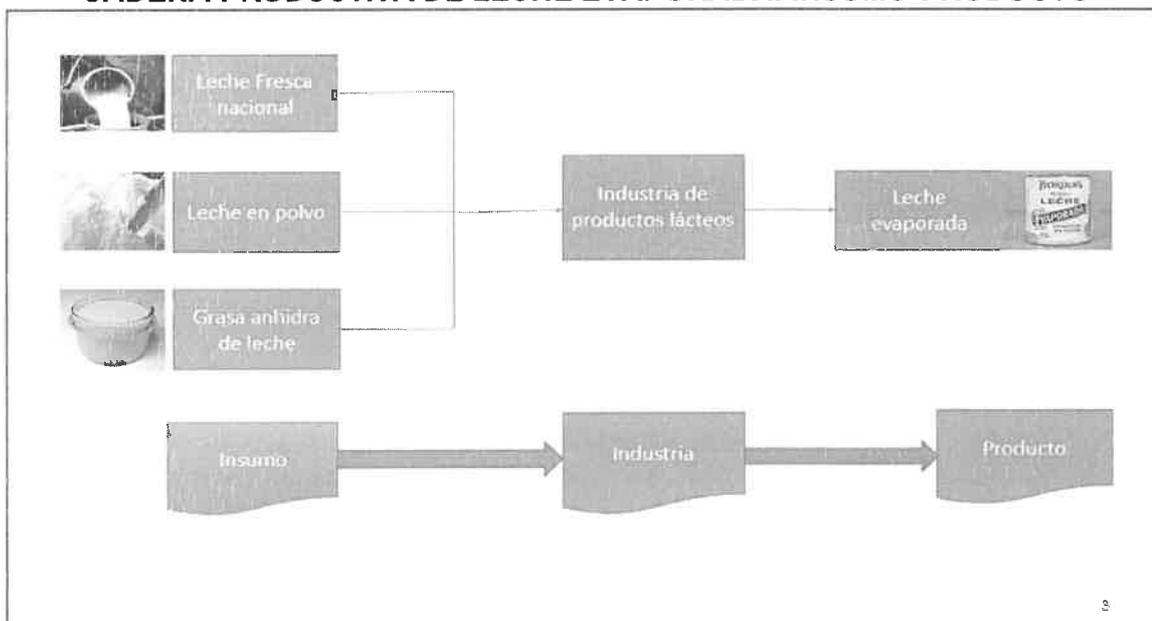
La cadena productiva de la leche evaporada está compuesta por dos eslabones: el mercado de materias primas para la fabricación de leche evaporada y el mercado de leche evaporada.

En el mercado de materias primas, la oferta está compuesta por los insumos que utiliza la industria de productos lácteos para la fabricación de leche evaporada. De acuerdo a las estadísticas agroindustriales del Midagri, dicha oferta está compuesta de la leche fresca, la leche en polvo entera, la leche en polvo descremada y la grasa anhidra de leche. En el caso de la leche fresca, su origen proviene de la producción nacional que se efectúa en el territorio económico peruano. Mientras que la leche en polvo entera, leche en polvo descremada y la grasa anhidra provienen de las importaciones.

De otro lado, la demanda está conformada por la industria de productos lácteos, es decir, por los establecimientos que pertenecen a la clase CIIU 1050 y que utilizan la leche fresca, leche en polvo y grasa anhidra como materia prima, para la fabricación de leche evaporada.

El segundo eslabón es el agroindustrial y se desarrolla en el mercado de la leche evaporada, cuya oferta está determinada por la producción de leche evaporada que efectúa la industria de los productos lácteos, mientras que la demanda está constituida del gasto de consumo final de los hogares, la industria de alimentos y, en menor proporción, las exportaciones.

Gráfico N.º 1
CADENA PRODUCTIVA DE LECHE EVAPORADA: INSUMO-PRODUCTO



Elaboración: MIDAGRI-DGPA-DEE

Consumo per cápita de leche

La leche es uno de los alimentos más consumidos por la población mundial, debido a que contiene los tres principales nutrientes energéticos que el cuerpo humano necesita: proteínas, carbohidratos y grasas. Por lo tanto, es un alimento esencial para el ser humano, ya que estos nutrientes contribuyen al adecuado crecimiento y desarrollo; las proteínas que posee tienen un alto valor biológico (3% a 5%), así como diversas vitaminas y minerales, que son imprescindibles para la nutrición y salud humana.

El consumo per cápita de leche entera a nivel mundial es de 110,7 kilogramos por persona. En América Latina, los países de mayor consumo son Uruguay (250 kilogramos por persona al año), Argentina (210 kilogramos por persona al año), Costa Rica (190 kilogramos por persona al año), Brasil (176 kilogramos por persona al año), Chile (150 kilogramos por persona al año), Ecuador (100 kilogramos por persona al año) y Bolivia (58 kilogramos por persona al año). Se espera que el consumo per cápita de productos lácteos en los países en desarrollo aumente de 1,2% a 1,9% anual. Esta expansión en la demanda refleja un crecimiento sólido de ingresos y una mayor globalización de dietas. Asimismo, se prevé que el consumo per cápita en el mundo desarrollado aumente entre 0,2% y 0,9% anual.

En el Perú, el consumo anual de leche fue 84,2 kilogramos por persona en el año 2021. No obstante, la FAO recomienda un consumo de 120 kilogramos por persona (FAO, 2017), por lo que existiría una brecha por cerrar de 35,8 kilogramos. Cabe mencionar que el consumo estimado per cápita de leche evaporada es 31,5 kilogramos por persona al año; de leche pasteurizada, 5,3 kilogramos por persona al año; y de quesos, 3,73 kilogramos por persona al año.

COMERCIO EXTERIOR DE LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS DEL PERÚ

Importaciones

Se estima que, en el año 2021, las importaciones de productos lácteos sumaron US\$ 319 millones, lo cual representa un aumento de 24% respecto a lo registrado en el año 2020. El principal producto de importación fue la leche en polvo (entera y descremada), que representa el 56% del volumen de las importaciones, seguido de los lactosueros (11%) y la grasa láctea anhidra (6%). Según Class & Asociados¹, tanto la leche en polvo como la grasa anhidra se destinan a cubrir la demanda de materia prima para abastecer el mercado lácteo nacional.

Cuadro N.º 3. Perú: Importaciones de productos lácteos (millones de USD)

Productos lácteos	2018	2019	2020	2021
Leche en polvo	139.19	120.22	137.16	189.65
Grasa láctea anhidra	60.27	32.38	47.35	31.79
Queso	34.01	38.38	36.23	48.16
Leche sin concentrar	0.95	1.23	3.65	3.02
Suero Mantequilla	7.88	12.86	7.10	10.97
Lactosueros	14.41	13.76	12.79	17.40
Leche concentrada	10.08	10.09	16.29	17.88
TOTAL	266.80	228.93	260.56	318.86

Fuente: Elaboración propia; Veritrade, 2021

El valor de las importaciones de queso se incrementó en 32,4% hasta US\$ 48 millones en el 2021. Asimismo, registró un crecimiento promedio anual de 10% en los últimos cuatro años. Por su parte, las importaciones de láctea anhidra disminuyeron en 32,9% hasta US\$ 32 millones; mientras que las importaciones de lactosueros aumentaron en 36,1% hasta US\$ 17 millones.

La mayoría de los productos lácteos registra una tendencia creciente, excepto el valor de la importación de la grasa láctea anhidra. En el caso de la leche en polvo, el incremento en el último año se debe al mayor volumen de las compras de leche y nata concentrada en polvo sin azúcar, cuyo origen principal es EE. UU. y Argentina.

¹ Fundamentos de Clasificación de Riesgo Leche Gloria S.A. del 30 de noviembre de 2020.

Las importaciones de leche concentrada (evaporada y condensada) aumentaron por el incremento en las compras de leche condensada originaria de Chile, cuyos envíos han venido creciendo de manera sostenida en los últimos años.

Exportaciones

En el 2021, las exportaciones de productos lácteos sumaron US\$ 28 millones. El principal producto de exportación es la leche evaporada, que representa el 93% del valor de las exportaciones, seguido de la leche condensada y el queso, que representan conjuntamente el 7%.

Los envíos de productos lácteos se redujeron en 63% durante el año 2021 respecto al 2020. En el caso particular de la leche evaporada, se registró una caída de 68%.

Cuadro N.º 4. Perú: Exportaciones de Productos Lácteos (millones de USD)

Productos lácteos	2018	2019	2020	2021
Leche Evaporada	104.57	79.26	69.70	22.27
Leche Condensada	12.32	8.30	2.79	2.27
Quesos	1.44	2.56	2.17	2.76
TOTAL	118.33	90.11	74.66	27.31

Fuente: Veritrade, 2021 Elaboración propia

Las exportaciones de queso tuvieron como destino el país de Chile, que registró un incremento de 27% respecto a lo exportado en el 2020.

PRODUCCIÓN Y USO DE LECHE EVAPORADA EN EL MUNDO

Antes de la época de los refrigeradores domésticos, la leche evaporada era muy popular, ya que era un sustituto de la leche que podía soportar grandes periodos de almacenamiento y para cuyo consumo bastaba tan solo añadir agua.

La producción mundial de la leche evaporada y condensada, durante los años noventa y hasta 2001 (3'806,000 tn), no experimentó algún tipo de crecimiento notable, sino marcó una leve tendencia a la reducción. Los mayores productores mundiales fueron Estados Unidos y Europa. Sin embargo, ellos junto con Asia mostraron tasas negativas de producción, que determinaron la reducción de la producción mundial. El crecimiento de la producción en América Latina y Australia fue muy bajo (1,7% y 1,2%, respectivamente) y no alcanzó a contrarrestar su disminución en las regiones antes mencionadas. Los principales productores de leche evaporada y condensada en la región fueron Perú y México. Durante los años de 1999 a 2001, su participación en dicha producción superó el 66%; mientras que la producción en cada uno de los otros países de la región fue de poca relevancia².

La leche evaporada en el mundo tiene una alta participación en el mercado gastronómico, pues sirve para preparar cremas, salsas, batidos y mousses. Además, es ideal para elaborar exquisitas recetas de postres, así como para agregarlo al café o a jugos. Ello se debe a su sabor neutro (no contiene azúcar a diferencia de la leche condensada), por lo que es posible emplearla en la elaboración de platos tanto dulces como salados.

² Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2003, agosto). América Latina: el comercio internacional de productos lácteos. Recuperado de <https://bit.ly/3imbNHH>

Sin embargo, Perú es el único país donde la leche evaporada tiene una gran participación en el mercado para el consumo humano directo de todos los grupos etarios, lo cual tiene una gran relación con sus hábitos de consumo, ya que, en décadas anteriores, la leche evaporada prácticamente era la única leche en el mercado.

CONCEPTO ACADÉMICO DE LA EVAPORACIÓN Y CONCENTRACIÓN DE LA LECHE

La evaporación como proceso ingenieril de transformación de la materia y de conservación implica que solo se puede aplicar a alimentos líquidos, en los cuales se realiza una transferencia de calor por conducción y convección, principalmente, y de transferencia de masa, tanto por difusión como convección másica, siendo más importante el fenómeno de transferencia energética o calorífica. Debido a que este proceso implica la ebullición del fluido biológico, los componentes alimenticios pueden sufrir daño térmico, principalmente, las proteínas y la lactosa. La evaporación se realiza a bajas presiones absolutas o, dicho de otra manera, en condiciones de vacío, para que el punto de ebullición de la leche sea mucho menor a los 101,5 °C que es el punto de ebullición de la leche de vaca en condiciones normales (no en vacío) (Harper y Hall, 1976; Kessler, 2002; Vélez Ruiz, 2016, 2017). La evaporación de la leche en las plantas industriales, normalmente, se lleva a cabo entre 45 °C y 70 °C.

La evaporación es una operación unitaria de las más antiguas y ampliamente usadas en la industria alimentaria para la conservación de jugos, productos lácteos, sopas y jarabes, entre otros. Se ha usado para facilitar el transporte, inducir la consistencia y el cambio de sabor para incrementar la estabilidad de los productos concentrados, como la leche concentrada, evaporada y/o condensada, o bien como una etapa previa al proceso de secado, debido a que es más económico concentrar por aplicación de vapor, que por aplicación de aire (Harper y Hall, 1976; Kessler, 2002; McCabe et al., 2008; Vélez-Ruiz, 2009, 2014, 2016, 2017).

La eliminación de líquido normalmente se hace por evaporación del agua presente en la leche, al alcanzar el punto de ebullición. Esta propiedad termodinámica del agua, en condiciones de nivel del mar (a una presión atmosférica de 101 325 Pa), sucede a 100 °C. Por lo tanto, en un alimento líquido en el que existen otros componentes sólidos, en adición al agua, la temperatura de ebullición será mayor a los 100 °C, ya que es una propiedad coligativa. Las ventajas inmediatas de la concentración por evaporación son la disminución de la actividad de agua, la cual ejerce un efecto conservador; la disminución de peso y de volumen; la concentración del resto de los componentes lácteos, por lo que se puede realizar la conservación de la leche producida en exceso durante ciertas épocas, aunque como consecuencia del procesamiento se genera la modificación de las propiedades de leche.

En el mercado existe una gran variedad de productos lácteos, algunos son para consumo inmediato, mientras que otros son productos que se transforman para obtener una vida útil mayor. Un ejemplo son las leches concentradas, las cuales tienen características muy peculiares y son la base para la elaboración de otros productos lácteos como la leche evaporada, leche condensada azucarada y leche en polvo.

A mediados del siglo XIX, Gail Borden mostró las ventajas obtenidas al concentrar la leche. Desde entonces, se ha creado una gran industria dedicada a la concentración por evaporación de la leche. La leche concentrada, evaporada o condensada es el producto líquido obtenido por la eliminación de cerca del 60% del agua de la leche (Ibarz y Barbosa-Canovas, 2003; Kessler, 2002; Vélez-Ruiz, 2016, 2017).

DEFINICIONES DE LECHE EVAPORADA

Codex Alimentarius (CODEX STAN 281 – 1971)

Se entiende por leches evaporadas los productos obtenidos mediante eliminación parcial del agua de la leche por el calor o por cualquier otro procedimiento que permita obtener un producto con la misma composición y características. El contenido de grasa y/o proteínas **podrá ajustarse únicamente** para cumplir con los requisitos de composición estipulados en la sección 3 de la Norma, mediante adición y/o extracción de los constituyentes de la leche, de manera que no se modifique la proporción entre la caseína y la proteína del suero en la leche sometida a tal procedimiento. Como materias primas puede utilizar leche y leches en polvo, nata (crema) y natas (cremas) en polvo y productos a base de grasa de leche.

FDA (21 CFR 131.130)

La leche evaporada es el alimento líquido obtenido por la eliminación parcial de agua únicamente 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.

Legislación del Perú (Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI)

Para la definición de leche evaporada, el reglamento de la leche y productos lácteos toma en cuenta la norma para leches evaporadas del codex alimentarius (CODEX STAN 281-1971), que señala que contiene un mínimo 7,5% de grasa láctea y un 25% de extracto seco total procedente de la leche.

Legislación de la Unión Europea (75/118/CEE)

La leche evaporada es aquella parcialmente deshidratada que contiene en peso al menos 7,5% de materia grasa y 25% de extracto seco total procedente de la leche. La conservación del producto definido se obtendrá mediante esterilización con tratamiento por calor.

Legislación de Chile (Reglamento Sanitario de los Alimentos DTO N° 977/96)

El citado dispositivo, en su artículo 214, establece textualmente lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 214.- Leches concentradas son aquellas que han sido privadas parcialmente de su contenido de agua, se clasifican en:

- a) leche evaporada es el producto líquido obtenido por eliminación parcial del agua de la leche;*
- b) leche condensada azucarada es el producto proveniente de la leche obtenido por evaporación parcial del agua y adición de azúcar y/o dextrosa; 212 La acidez de las leches concentradas no excederán de 50 ml de hidróxido de sodio 0,1 N/100 g y la prueba de fosfatasa deberá ser negativa [...].*

Legislación de Argentina (Resolución Conjunta SPRyRS y SAGPyA N° 33/2006 y N° 563/2006)

El citado dispositivo, en su artículo 214, establece textualmente lo siguiente:

[...] Se entiende por Leche Evaporada o Concentrada, esterilizada o UAT (UHT), el producto de consistencia siruposa obtenido por evaporación parcial del agua de la leche apta para el consumo humano. Deberá responder a las siguientes exigencias:

- a) Sólidos de leche, no menor de 25% p/p.*
- b) Grasa de leche: mín. 7,8 % p/p.*
- c) Proteínas de leche: mín. 7,5 % p/p.*
- d) Ausencia de gérmenes patógenos, toxicogénicos y de microorganismos capaces de proliferar en ella. Esta exigencia se dará por no cumplida, si luego de incubadas dos muestras de este producto en sus envases cerrados, uno durante 14 días a*

30°C y otro durante 7 días a 55°C, se verifica en uno o en ambos: Recuento total en placa, mayor de 10 colonias / 0,10 cm³.

Deberá presentarse en recipientes bromatológicamente aptos y adecuados para estar en contacto con alimentos según lo dispuesto en el presente Código.

Este producto se rotulará "Leche Evaporada" o "Leche Concentrada", con la indicación esterilizada o UAT (UHT) según corresponda [...].

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2 Y 14 DEL REGLAMENTO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS

Se propone la modificación de los artículos 2 y 14 del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos conforme a la siguiente redacción:

[...] Artículo 2. Definiciones

2.1 Para la implementación del presente Reglamento, se aplicarán las siguientes disposiciones:

CODEX STAN 206-1999 Norma general para el uso de términos lecheros.

CODEX STAN 207-1999 Norma para las leches en polvo y la nata (crema) en polvo.

FDA (21 CFR 131.130) Requisitos para leche y cremas estandarizadas

CODEX STAN 283-1978 Norma general para el queso.

NTP 202.100 LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS. Leche UHT.

CODEX STAN 243-2003 Norma para leche fermentada.

NTP 202. 195 LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS. Queso fresco. Requisitos.

NTP 202. 092 LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS. Leche fermentada. Yogur. Requisitos.

2.2 Particularmente, para efectos del presente Reglamento, se aplicarán las siguientes definiciones:

LECHE: Es la secreción mamaria normal de animales lecheros sanos, obtenida mediante uno o más ordeños, sin ningún tipo de adición o extracción, destinada al consumo en forma de leche líquida o a elaboración ulterior.

PRODUCTO LÁCTEO: Es un producto obtenido mediante cualquier elaboración de la leche, que puede contener aditivos alimentarios y otros ingredientes funcionalmente necesarios para la elaboración.

LECHE EVAPORADA: Es el alimento líquido obtenido por la eliminación parcial del agua únicamente de la leche.

Artículo 14. Especificaciones técnicas

Fisicoquímicas

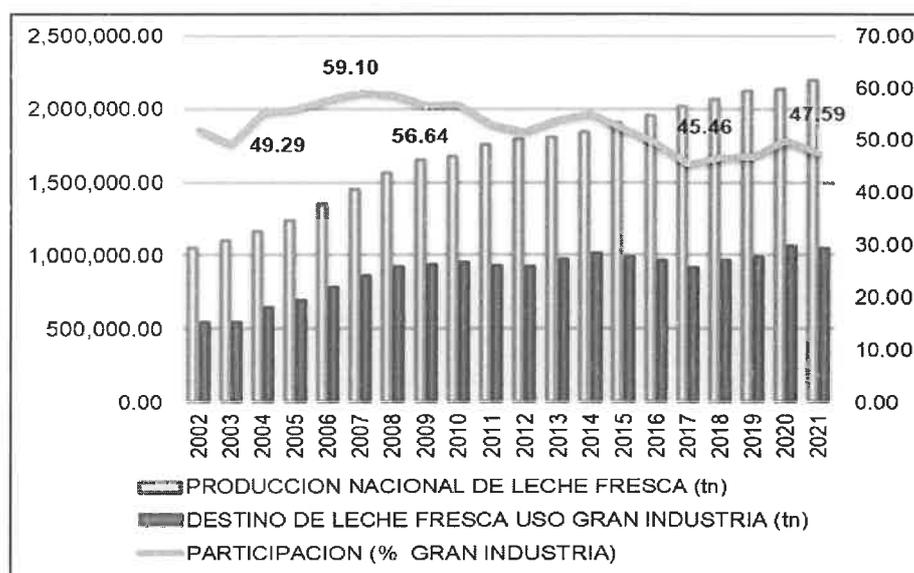
Característica	Unidad	Leche Evaporada Entera	Leche Evaporada Parcialmente Descremada	Leche Evaporada Descremada
Grasa de leche	g/100g	Mínimo 6,5	Menor de 6,5 y mayor de 1,0	Máximo 1
Sólidos totales	g/100g	Mínimo 23,0	-	Mínimo 20,0

Característica	Unidad	Leche Evaporada Entera	Leche Evaporada Parcialmente Descremada	Leche Evaporada Descremada
Sólidos no grasos	g/100g	Mínimo 16,5	Mínimo 20,0	-
Proteína de leche	g/100g	Mínimo 6	Mínimo 6	Mínimo 6

Se podrá enriquecer el producto adicionando los aditivos alimentarios contemplados en la Norma Codex CXS 192-1995, así como con crema de leche y/o grasa anhidra de leche [...].

En el Perú, la producción de leche evaporada es realizada por la industria láctea mayor. Para su elaboración, se acopia leche fresca en territorios mayoritariamente de Costa (Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna) y, en menor proporción, en algunas regiones de la Selva y Sierra (San Martín, Cusco y Puno). Esta industria es predominantemente formal. En el año 2021, acopió el 47,2% de la producción nacional de leche fresca; sin embargo, su mayor pico de acopio de leche fresca lo alcanzó en el 2007, año en que acopió el 59,1% de la producción nacional (ver gráfico N.º 2).

Gráfico N.º 2. Producción nacional de leche fresca y destino al procesamiento industrial (2002-2021)



Fuente: Sistema Integrado de Estadística Agraria (Midagri, 2021)

Desde 1991 hasta 2008, en el Perú, hubo una política de contención de las importaciones lácteas, pues, en el año 1991, el Gobierno restringió la utilización de insumos importados para la elaboración de leche evaporada a través del Decreto Legislativo N.º 653, Ley de Promoción de la Inversiones en el sector Agrario, que, en su décima quinta disposición complementaria, señala lo siguiente:

Con fines de promoción y desarrollo de la ganadería lechera en el país y de protección al consumidor, la libre importación por cualquier persona natural o jurídica, de leche en polvo, grasa anhidra y demás insumos lácteos, queda sujeta a la única limitación de que dichos productos no podrán ser usados en procesos de reconstitución y recombinación para la elaboración de leches en estado líquido, quesos, mantequilla y productos similares de consumo humano directo.

Como se puede apreciar en el gráfico N.º 2, el acopio de leche fresca destinada al procesamiento de la industria láctea mayor tuvo un promedio de crecimiento anual de 10,1% durante el periodo 2002-2008; mientras que, para el periodo 2009-2021, solo fue de 1,04% anual.

Esto se explica porque, a partir del año 2007, se autorizó a las empresas productoras de leche industrial la recombinación de leche en polvo, lo que permite a las empresas del rubro importar más leche en polvo para la elaboración de sus productos.

Luego, en el 2011, el Ministerio de Economía y Finanzas eliminó el arancel para la leche en polvo del 9%, lo que incentivó aún más la importación de leche en polvo y puso en desventaja a los productores locales. Además, muchas de las leches industriales del mercado contienen insumos genéticamente modificados como la soya, lo que abarata costos y permite ofrecer leche a un precio más accesible.

Para la producción de leche evaporada en el Perú, en el año 2020, la gran industria utilizó como materias primas en equivalentes de leche fluida: leche fresca de vaca (62,9%), leche en polvo entera (20,1%), leche en polvo descremada (10,5%) y grasa anhidra de leche (5,6%).

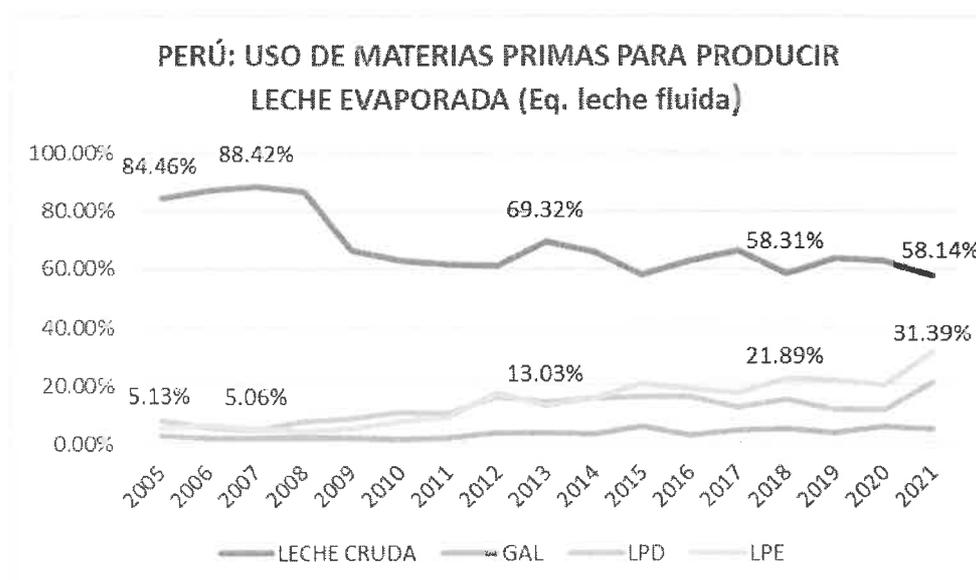
El impacto de la medida tomada en el 2007 se observa en el gráfico N.º 3. De esta manera, hasta el año 2007, se mantuvo el uso de leche fresca de producción nacional de 88,4% (en equivalente de leche fluida) como materia prima para la producción de leche evaporada. Sin embargo, después de esa fecha, los porcentajes de uso disminuyeron en detrimento de la ganadería lechera nacional.

El Indecopi, en su reporte del mercado de leche en el Perú, elaborado por la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales no Arancelarias, opina y concluye:

[...] en efecto, conforme se ha indicado en los párrafos previos, la leche fresca y la leche en polvo son empleadas como insumos para la elaboración de productos lácteos y ambas son comercializadas directamente a las empresas de la industria de productos lácteos. Por lo tanto, la leche producida en el Perú podría ser considerada como un producto similar a la leche que se exporta al Perú en los términos establecidos en el artículo 2.6 del Acuerdo Antidumping y la nota a pie de página 46 del artículo 15.1 del ASMC.[...].

Gráfico N.º 3. Uso de materias primas para la producción de leche evaporada

(2005-2021)



Fuente: Sunat, 2021

La producción de leche evaporada, en el último quinquenio (2017-2021), se estancó y tuvo solo un crecimiento de 2,1%, pues aumentó de 459,133 toneladas en el 2017 a 468,753 toneladas en el año 2021. Esto se debe a la disminución de las exportaciones en los últimos cuatro años.

Asimismo, Perú cuenta con la planta de leche evaporada más grande en el ámbito mundial. De una producción de 216,000 toneladas en el 2001, pasó a producir 468,753 toneladas en el 2021, siendo este producto lácteo de mayor consumo por los peruanos.

IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE LECHE EVAPORADA EN EL PERÚ

En el Perú, el principal producto lácteo de exportación es la leche evaporada en presentación de lata. En el 2021, esta exportación representó el 92,2% del total de las exportaciones; respecto al 2020, ha disminuido en un 73%. Según estadísticas, en el 2021, el Perú exportó 15 mil toneladas (US\$ 22,3 millones) de leche evaporada; mientras que, en el 2020, se exportaron 55 mil toneladas (US\$ 69,7 millones). Muchos de los países a los que se exporta, por lo general, son países en vías de desarrollo, los cuales no cuentan con grandes cadenas de frío. Además, la cultura de la toma de leche fresca es menos arraigada.

Los productos exportados por Perú, que se incluyen en la partida arancelaria 0402911000 "Leche evaporada sin azúcar ni edulcorante", registraron el año 2021 un precio promedio de exportación de US\$ 1,51 por kilogramo; mientras que, el año 2020, se ha exportado en promedio a US\$ 1,27 por kilogramo.

Los productos importados por Perú, que se incluyen en la partida arancelaria 0402911000 "Leche evaporada sin azúcar ni edulcorante", registraron en el año 2021 un precio promedio de importación de US\$ 1,49 por kilogramo; mientras que, el año 2020 se ha importado en promedio a US\$ 1,51 por kilogramo.

Es importante indicar que, en el Perú, durante los últimos cuatro años, se vienen registrando importaciones de leche evaporada en tarro, las cuales iniciaron en el 2018. Se observa entre el 2018-2021 un crecimiento de la importación de 332%. Para el 2021, Alemania fue el único país de importación con 2,948 toneladas. Asimismo, los precios en los supermercados

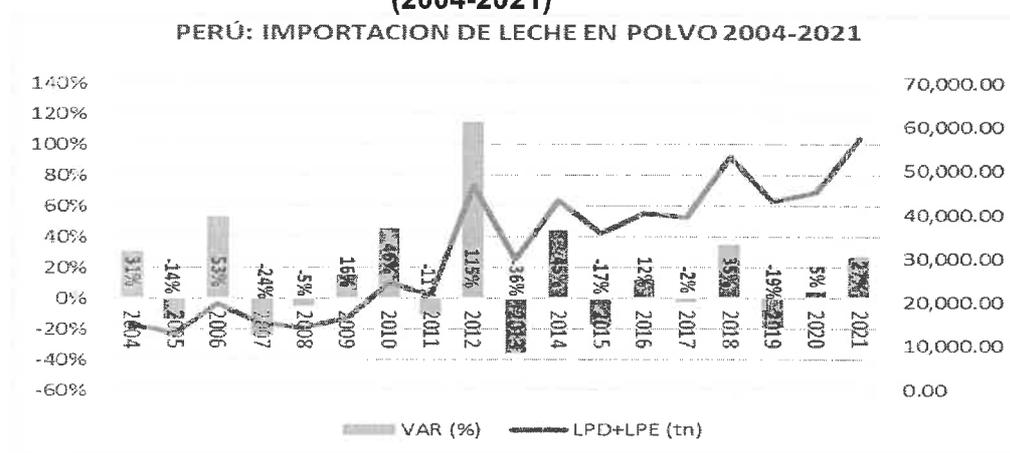
fueron menores que la leche evaporada en tarro, que tiene como insumo predominante la producción nacional de leche.

IMPORTACIÓN DE LECHE EN POLVO EN EL PERÚ

En nuestro país, los principales productos lácteos que importamos son utilizados por la industria láctea mayor como materia prima para la producción de las leches industrializadas. Los productos más importados son la leche en polvo entera, leche en polvo descremada, lactosueros y grasa láctea anhidra, los cuales representan el 74% del volumen importado en el año 2021.

Como se puede apreciar en el gráfico N.º 04, la importación en volúmenes de leches en polvos (LPE y LPD) del año 2012 al año 2021 se incrementó en un 22,7%, pues pasó de un volumen de importación de 46,818 toneladas a 57,429 toneladas, cuyo incremento promedio anual es de 2,7%.

**Gráfico N.º 4. Importación de leche en polvo (LPE+LPD)
(2004-2021)**



Fuente: Sunat, 2021

EVALUACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LAS LECHEES COMO REFERENCIA PARA ENTENDER LAS PROPORCIONES DE SUS COMPONENTES

Al analizar el cuadro N.º 5, se aprecia la composición de la leche en sus distintas concentraciones: leche fresca, leche concentrada, leche evaporada y leche en polvo.

Cuadro N.º 5. Composición química (en porcentaje) de algunos productos lácteos

Componente	Leche	Leche Concentrada:				Leche en Polvo:	
	Fresca	Entera	Descremada	Evaporada	Azucarada	Entera	Descremada
Agua	87.5	66	68.5	≤ 73.6	26	4	5
Sólidos	12.5	34	31.5	≥ 26.4	74	96	95
Grasa	3.5	10	0.5	≥ 7.7	9	26	1.5
Proteína	3.3	9	12	≥ 6.3	9	27	34
Lactosa	4.9	13	16	≥ 10.9	12	37	50
Minerales	0.8	2	2	≥ 1.5	0.8	6	8
Sacarosa	0	0	0	0	41	0	0

Modificado de Alais [1985], Smit [2003], Vélez-Ruiz [2017], Webb y Johnson [1987].

Nutricionalmente, la proteína en la leche es el componente más valioso; mientras que la grasa es el componente más valioso funcionalmente (sabor, textura, color, etc.). Es importante establecer esto, debido a que, mundialmente, la leche evaporada es más usada como ingrediente culinario y para cortar el café (coffe milk).

Así pues, al establecer un ratio, dividiendo la cantidad de proteína entre la cantidad de grasa, mientras el resultado se aproxime más a 1 será un producto más nutritivo.

Cuadro N.º 6. Valores establecidos proteína/grasa

Ratios de la tabla 1		
L. entera	L. evaporada	L.E. polvo
0.92	0.86	0.96

Como se puede apreciar en la cuadro N.º 6, el valor más bajo es el de la leche evaporada, por ser enriquecida con más grasa, por las razones explicadas de uso culinario en la mayor parte del mundo.

Cuadro N.º 7. Composición aproximada de leche evaporada y leche fresca, según norma

LECHE EVAPORADA							
	Proteína	Grasa	CHOs	Cenizas	ST	Humedad	Total
Leche evaporada según FDA	6	6.5	9.2	1.3	23	77	100
Leche Evaporada Según Norma peruana(CODEX)	5.95	7.5	10	1.55	25	75	100

LECHE CRUDA							
	Proteína	Grasa	CHOs	Cenizas	ST	Humedad	Total
Composición aproximada según norma peruana	2.9	3.2	4.6	0.7	11.4	88.6	100

LECHE FRESCA UHT GLORIA							
	Proteína	Grasa	CHOs	Cenizas	ST	Humedad	Total
leche UHT Gloria	2.9	3.1	4.8	0.8	11.6	88.4	100

En el cuadro N.º 7, se observa que FDA exige, como valor mínimo, menos grasa que la norma peruana, que es tomada del CODEX. Al analizar las ratios del cuadro N.º 7, se podrá tener una idea del valor nutricional comparativo entre leches de distinta composición. En teoría, la leche evaporada, es la leche fresca que se fue concentrando por evaporación; por lo tanto, la proporción entre sus componentes se deberían mantener. Es por esta razón que se analizará ratios proteína/grasa, los cuales generan un valor para comparar si se mantiene la proporcionalidad.

Cuadro N.º 8. Ratios proteína/grasa

RATIOS DE LA TABLA 3			
EVAPORADA PERÚ	EVAPORADA FDA	LECHE FRESCA	LECHE UHT
0.79	0.92	0.91	0.94

Del cuadro N.º 8, se aprecia que la relación proteína-grasa casi son similares para la leche fresca, leche UHT y evaporada según FDA. Sin embargo, el valor de la leche evaporada según norma peruana (referencia Codex) es mucho más bajo, de ahí que, claramente, la proporción natural de la leche está distorsionada.

La leche fresca, pasteurizada y UHT son consumidas en el mundo con fines de alimentación, en el cuadro N.º 8 podemos apreciar que estas leches tienen similar proporción. Es evidente que nutricionalmente el enriquecer en grasa la leche evaporada no es favorable para los peruanos, debido a que su consumo no es culinario, principalmente es usada con fines de alimentación, recordemos que existieron programas sociales que entregaban leche evaporada para la alimentación infantil.

USO DE LA LECHE EN POLVO PARA ESTANDARIZAR LECHE EVAPORADA, SEGÚN NORMA

La estandarización es la operación de adición de sólidos de leche, grasa o crema de leche para cumplir con la norma.

En el cuadro N.º 9, se observa que el nivel que se alcanzaría concentrando la leche fresca, tomando como referencia la norma de leche fresca y conociendo la composición media en el Perú, está un poco por encima de esta, por lo que se tiene lo siguiente:

Cuadro N.º 9. Nivel alcanzado al retirar agua para llegar a lo requerido por norma en proteína

	Proteína	Grasa	CHOs	Cenizas	ST	Humedad	Total
leche cruda	2.9	3.2	4.6	0.7	11.4	88.6	100
Leche concentrada con un ratio de 2.07	6.003	6.624	9.522	1.449	23.598	76.402	100

Al retirar agua a la leche fresca, hasta llegar al nivel de proteína, para llegar a los 7,5% de grasa que requiere la norma, se tiene que adicionar grasa.

Cuadro N° 10. Insumos y cantidades por adicionar para la declaración de la etiqueta de la leche evaporada

EN REFERENCIA A DECLARACIÓN NUTRICIONAL EXPRESADO EN GRAMOS							
	Proteína	Grasa	CHOs	Cenizas	ST	Humedad	
Leche concentrada nivelada a 6%Proteína	6.003	6.624	9.522	1.449	23.598	76.402	
diferencia para cumplir Inf. Nutr.	0	0.876	0.478	0	1.354		
Grasa Anhidra a adicionar (99,1%)		0.884					
lactosa en polvo(96%) o permeato de leche			0.49792				

En el cuadro N° 10, se evidencia lo siguiente:

- El mayor componente para adicionar es la grasa.
- Al ser la grasa el mayor componente a complementar, no es factible adicionar ningún insumo que esté por encima del coeficiente proteína/grasa.
- Cualquier materia prima que supere el coeficiente 0.9375 estará incrementando el nivel de proteína por encima de lo necesitado; no obstante, por costos no es viable.
- Los componentes que permiten corregir esta diferencia son la grasa anhidra y la crema de leche.
- Si después de corregir, no se alcanzan los sólidos totales, se debe incrementar los carbohidratos (lactosa), que se puede encontrar en polvo o en el permeado, subproducto de la ultrafiltración.

En atención a lo expuesto, se propone la siguiente redacción modificatoria al numeral 2.1 y 2.2 del artículo 2 y del artículo 14 del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos:

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 31, 32, 38 Y 59 DEL REGLAMENTO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS

Se propone la modificación de los artículos 31, 32, 38 y 59 del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, así como la dación de una Única Disposición Complementaria Final y una Única Disposición Complementaria Transitoria, conforme a la siguiente redacción:

[...] Artículo 31.- Buenas Prácticas de Manufactura o de Manipulación (BPM)

...

31.4 El Sistema Integrado de Producción (SIP) es un conjunto de acciones y componentes que intervienen en todo el proceso de la cadena productiva de productos lácteos elaborado por las MYPES y personas naturales a nivel nacional. Este sistema está conformado por las Buenas Prácticas de Manipulación – BPM, los Programas de Higiene y Saneamiento – PHS y el control de la calidad sanitaria de la materia prima, a fin de asegurar la inocuidad de los productos.

Para el caso de las organizaciones de MYPES y personas naturales que elaboran productos lácteos a nivel nacional deben obtener su certificación sanitaria del Sistema Integrado de Producción (SIP) emitida por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA), las Direcciones/Gerencias Regionales de Salud o la que haga sus veces a nivel nacional.

31.4.1 De los requisitos:

Para el procedimiento de "Sistema Integrado de Producción" se exigen los siguientes requisitos:

Solicitud con carácter de Declaración Jurada, la cual debe contener, como mínimo, la siguiente información:

a. *Tratándose de personas jurídicas: Número de Registro Único de Contribuyente (R.U.C.) Además, nombre y apellido, teléfono y número de Documento Nacional de Identidad (D.N.I.) o Carné de Extranjería del representante legal, declarando que su poder se encuentra vigente, consignando el número de partida electrónica y asiento de inscripción en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).*

b. *Tratándose de personas naturales: Nombre y apellido, número de D.N.I. o Carné de extranjería, teléfono.*

- *Domicilio legal y de producción del solicitante.*
- *Fecha de pago y el número de comprobante del pago por derecho de tramitación.*
- *Correo electrónico del solicitante o su representante, en caso autorice se le notifiquen comunicaciones o actos por dicho medio.*
- *En el caso de realizarlo un apoderado, adjuntar carta poder simple firmada por el poderdante indicando de manera obligatoria sus nombres, apellidos y número de Documento de Identidad, salvo que se trate de apoderados con poder inscrito en SUNARP, en cuyo caso basta una Declaración Jurada en los mismos términos establecidos para personas jurídicas.*
- *Compromiso firmado para la implementación del Sistema Integrado de Producción.*
- *Proyecto de identificación de peligros y evaluación de riesgos.*
- *Declaración Jurada que señale el cumplimiento de los Manuales de Programa de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y los Manuales de Programa de Higiene y Saneamiento (PHS).*

31.4.2 Del Acta de inspección sanitario para los establecimientos que elaboran productos lácteos

Mediante Resolución Directoral, la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Salud, se aprueba el Acta de Inspección sanitaria para los establecimientos que elaboran productos lácteos de alto riesgo, que contiene las pautas mínimas a cumplir, para obtener la certificación de Sistema Integrado de Producción".

Artículo 32.- Elaboración Industrial

Las plantas deben cumplir la normatividad de la autoridad sanitaria competente durante el proceso de elaboración de los productos, conforme lo señala el Código de Prácticas de Higiene para la Leche y los Productos Lácteos del Codex Alimentarius, además de lo dispuesto en el presente reglamento.

Artículo 38.- Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control – HACCP y Sistema Integrado de Producción – SIP

Para la leche y productos lácteos, comercialmente esterilizados, se debe realizar la verificación del proceso, de acuerdo a lo establecido en el Plan HACCP o Sistema Integrado de Producción, según corresponda.

Artículo 59.- Medidas Sanitarias

...
Las MYPES y personas naturales, que mantengan las condiciones dispuestas en el artículo 5 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Impulso al Desarrollo

Productivo y al Crecimiento Empresarial, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, sustentan su habilitación sanitaria en Sistema Integrado de Producción (SIP)."

De exigencias a las plantas de procesamiento de productos lácteos

La Ley N° 26842, Ley General de Salud (LGS), establece la exigibilidad del registro sanitario y certificaciones sanitarias. Estas exigencias fueron modificadas por el Decreto Legislativo N° 1290, que fortalece la inocuidad de los alimentos industrializados y productos pesqueros y acuícolas, el que contiene las últimas modificaciones vigentes (ver anexo N.º 1).

Respecto al Registro Sanitario (RS), se establece:

- El RS sustentaba su exigencia en el artículo 91 de la LGS, exigencia que fue eliminada en el Decreto Legislativo N° 1290. Cabe precisar que la vigencia de este artículo es de carácter inmediato después de la publicación, ya que su aplicabilidad no está condicionada a la entrada en vigencia del Reglamento, además, por su naturaleza, con esta disposición se elimina la exigibilidad del Registro Sanitario y no requiere de mayor procedimiento.
- Asimismo, la aplicación de medidas de seguridad, infracciones y sanciones respecto al registro sanitario fueron eliminados.

Respecto a las Certificaciones Sanitarias, se establece lo siguiente:

- Al eliminarse la exigibilidad del RS dispuesto en la LGS en el artículo 91, la modificatoria en el Decreto Legislativo N° 1290 establece que la fabricación de alimentos elaborados industrialmente destinados al consumo **está condicionada a la habilitación sanitaria vigente** otorgada por la Autoridad Sanitaria de nivel nacional, bajo un sistema preventivo de riesgo alimentario para la salud.
- La habilitación sanitaria tiene las siguientes características:
 - Aprobación automática
 - Se otorga a plazo determinado por cada establecimiento, debiendo precisar la línea o líneas de producción instaladas en el mismo.
- En ese marco, todos los alimentos que se fabriquen en la línea o líneas de producción dentro del alcance de la habilitación sanitaria, otorgada por la Autoridad Sanitaria, están automáticamente autorizados.
- Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1290, en el artículo 3, dispone lo siguiente:
 - El análisis del riesgo alimentario para la salud es el patrón de referencia para el control y la vigilancia sanitaria de los establecimientos habilitados para la fabricación de alimentos elaborados industrialmente destinados al consumo humano. El Minsa mediante RM aprobará el listado de alimentos o grupos de alimentos en base al mencionado patrón de referencia. Cabe precisar que, en el 2015, la Digesa estableció un listado de alimentos de alto riesgo, pero este listado no se realizó en base a la metodología de análisis de riesgo que establece el DL.
 - La habilitación sanitaria se otorga por establecimiento, a través de la Digesa. Asimismo, para su obtención y vigencia, debe implementarse permanentemente un sistema preventivo de riesgo alimentario que incluyan las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) o el Plan HACCP, el procedimiento de otorgamiento de Certificación en base al Plan HACCP está implementado en Digesa y las BPM están establecidas dentro de los Principios Generales de Higiene (PGH), este último implementado también en Digesa.

- El DL N° 1290 establece en las disposiciones complementarias finales:
 - Primera.- Reglamentación, mediante DS se emitirá las disposiciones reglamentarias que correspondan, por ejemplo, el análisis de riesgo.
 - Segunda.- La habilitación sanitaria que se sustente en el Programa de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) solo podrá ser otorgada a las personas naturales o jurídicas que **siendo micro o pequeñas empresas mantengan las condiciones dispuestas en el artículo 5 del TULO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE.**
 - Así mismo, la norma dispone que la Autoridad Sanitaria de nivel nacional, directamente o por delegación a terceros debidamente acreditados, **desarrollará programas de adecuación, acompañamiento técnico,** control o vigilancia sanitaria en la implementación, sostenimiento y mejora continua de los sistemas preventivos de riesgos alimentarios.

El Decreto Legislativo 1062, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Inocuidad de los Alimentos, establece el régimen jurídico aplicable para garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano con la finalidad de proteger la vida y la salud de las personas. En el citado Decreto Legislativo, se reconoce, entre otros, al Principio de Colaboración Integral, el cual establece que las autoridades competentes de nivel nacional, regional y local, los consumidores y los agentes económicos que participan en cualquiera de las fases de la cadena alimentaria tienen el deber de colaborar y actuar en forma integrada para contar con alimentos inocuos.

El Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-98-SA, dispone que la responsabilidad para expedición de las normas sobre Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas Ganaderas y Buenas Prácticas Avícolas recae en el Ministerio de Agricultura, ahora Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. Igualmente, tiene a su cargo la reglamentación de la producción, transporte, procesamiento y comercialización de la leche y productos lácteos, lo cual se sustenta en las características muy particulares de la cadena productiva láctea y, dada su relevancia, en la canasta básica familiar, así como la importancia nutricional y alimentaria (sobre todo en etapas tempranas del desarrollo humano dado la alta facilidad para su asimilación por parte de los niños). Tiene una tratativa especial, por lo que precisamente el propio Reglamento de Alimentos y Bebidas ha establecido que su reglamentación tenga un carácter especial.

La referida norma fue elaborada de manera conjunta con el Minsa y el Midagri, prepublicada mediante Resolución Ministerial N° 0142-2013-AG por un plazo de 90 días calendarios. Se conformó mediante Resolución Ministerial N° 531-2014-MINAGRI, el Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM), de carácter temporal, encargado de analizar, evaluar técnicamente y responder a los comentarios y presentar la propuesta de proyecto. Por último, se emitió el Acta Final del GTM, integrado por Minsa y Minagri, en el cual se acuerda aprobar el texto final de la propuesta del reglamento, la misma que tiene como objetivo establecer los requisitos que deben cumplir la leche y productos lácteos de origen bovino, destinados al consumo humano, de fabricación nacional e importados, a lo largo de la cadena láctea, para garantizar la vida y la salud de las personas, prevenir las prácticas que puedan inducir a error, confusión o engaño a los consumidores.

Con fecha 26 de mayo de 2017, mediante Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI, se aprueba el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, norma refrendada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), antes Ministerio de Agricultura (Minagri), y el Ministerio de Salud (Minsa).

Este instrumento legal reconoce las diferentes etapas de la cadena láctea en función a las exigencias sanitarias y los entes competentes. De la misma manera, en coherencia con la Ley de Inocuidad de los Alimentos, plantea establecer una gradualidad para exigir a los diferentes emprendimientos el logro de su validación sanitaria, el arreglo a las Buenas Prácticas de Manufactura cuando tienen un manejo, en cantidad de leche, proporcional a si son micro y pequeña empresa o si alcanzan los niveles de mediana y gran empresa para el cumplimiento del Plan HACCP.

De manera específica, el numeral 59.3 del artículo 59 del citado Reglamento de la Leche y Productos lácteos, establece que, en el caso de las micro y pequeñas empresas, en adelante mypes, las plantas productoras de derivados lácteos sustentan la habilitación sanitaria en las Buenas Prácticas de Manufactura y, en su numeral 59.2, establece que las medianas empresas hacia arriba, acreditan su validación sanitaria mediante la Validación Técnica Oficial del Plan HACCP.

Sin embargo, existe una discordancia entre lo que establece el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 007-98-SA, y el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos en lo que corresponde al ejercicio directo del control de la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos, y esa se evidencia en la redacción del primer párrafo del artículo 58 y el primer párrafo del artículo 58-B del mencionado Reglamento de Control y Vigilancia, conforme al siguiente detalle:

[...] Artículo 58.- Control de calidad sanitaria e inocuidad

*Para el control de la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas, **en todo establecimiento de fabricación, elaboración, fraccionamiento y almacenamiento de alimentos y bebidas destinados al consumo humano, se deben aplicar los Principios Generales de Higiene del Codex Alimentarius, y cuando corresponda**, adicionalmente el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP), los cuales son los patrones de referencia para la vigilancia sanitaria*

...

Artículo 58-B.- Certificación de Principios Generales de Higiene del Codex Alimentarius (PGH)

Los Principios Generales de Higiene del Codex Alimentarius comprenden el Programa de Buenas Prácticas de Manipulación o Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y el Programa de Higiene y Saneamiento (PHS) [...].

Como se puede apreciar de la redacción de los artículos citados del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, los Principios Generales de Higiene ostentan dos componentes:

- *El Programa de Buenas Prácticas de Manipulación o Buenas Prácticas de Manufactura (BPM); y,*
- *El Programa de Higiene y Saneamiento (PHS).*

En la línea de lo expuesto, siendo que la certificación en Sistema Integrado de Producción (SIP) contempla los dos programas como parte de un solo componente, y que los productos lácteos tienen características especiales, la iniciativa de modificatoria se sustenta en la pertinencia de establecer que las mypes, , que elaboran productos lácteos, obtengan su certificación sanitaria en base al cumplimiento de los Sistema Integrado de Producción (SIP), a fin de garantizar la inocuidad impulsando la competitividad. Asimismo, establecer que el íntegro de la norma tenga coherencia con el fondo de la propuesta.

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA PARA LA PLENA EXIGIBILIDAD DE LOS REQUISITOS SANITARIOS DE LA LECHE

Se propone como artículo 2 de la propuesta, el siguiente texto:

Artículo 2.- Suspensión de las especificaciones microbiológicas

Suspéndase hasta el 31 de diciembre de 2026 las exigencias de las especificaciones microbiológicas establecidas en el numeral 9.1 del artículo 9 del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI. Durante este periodo el MIDAGRI se encarga de realizar el acompañamiento respectivo a los productores de leche para que cumplan con las especificaciones exigidas.

Tras la dación del Reglamento de la Leche y productos Lácteos, se estableció en el numeral 9.1 del artículo 9, que la leche cruda destinada a la comercialización debe cumplir con las especificaciones de calidad sanitaria e inocuidad a nivel microbiológico que, valgan verdades, debió siempre constituir una meta a futuro y no de aplicación inmediata.

Se señala ello, ya que el estándar de calidad propuesto es muy alto para el productor promedio de leche cruda, sumiendo en la ilegalidad y orientando a la informalidad a todos aquellos emprendimientos que no logran alcanzar dichos niveles, lo que no se condice con la realidad nacional.

En atención a lo expuesto, se establece que dicha exigencia sea gradual y que sea plenamente exigible a partir del Ejercicio 2027. Para ello, el sector Desarrollo Agrario y Riego deberá disponer la realización de actividades de fortalecimiento de capacidades, así como la implementación de intervenciones para el desarrollo de la cadena láctea a nivel nacional, para lo cual podrá solicitar la habilitación presupuestal correspondiente.

Con ello, a partir del Ejercicio 2027, los productores de leche de bovino deberán haber alcanzado los niveles de calidad suficientes como para que el producto que los identifique se encuentre en los niveles de calidad microbiológica exigidos por el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos.

Adicionalmente, corresponde resaltar que la medida propuesta se encuentra soportada en la Resolución Ministerial N° 0220-2021-MIDAGRI, mediante el cual se aprobó el "Plan de Acción de Intervención Sectorial para el fortalecimiento de la cadena productiva de leche y derivados lácteos vinculada a la pequeña ganadería familiar 2021- 2024", la que, entre otros objetivos, espera elevar la calidad microbiológica de la leche cruda.

Artículo 3.- Vigencia

Los artículos del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, modificados mediante el artículo 1 del presente Decreto Supremo, entrarán en vigencia a los ciento ochenta (180) días de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano". Los demás artículos, así como las Disposiciones Complementarias, entran en vigencia al día siguiente de su publicación.

En vista de que las modificatorias al Reglamento de la Leche y Productos Lácteos son de forma y no de fondo, el espíritu de la norma no se ha visto alterado. Adicionalmente, la iniciativa normativa no restringe las opciones comerciales; antes bien, amplía las alternativas para el consumidor, con una correcta información de la naturaleza de los productos, de manera tal que no interfiere con el comercio ni el consumo de bienes transables. Por tanto, no habría cuestionamiento alguno para su vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Sin embargo, en vista de que existen compromisos internacionales, resulta necesario notificar el presente instrumento a la Organización Mundial de Comercio y a la Comunidad Andina,

respetando el plazo de vigencia para las normas técnicas establecido en ciento ochenta días o seis meses.

Artículo 4.- Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de la Producción, el Ministro de Comercio Exterior y Turismo, el Ministro de Desarrollo Agrario y Riego, y el Ministro de Salud.

Se está preservando el refrendo de los Sectores que, en su oportunidad, firmaron el Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI, que aprueba el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos. Sin embargo, se está incorporando al Ministerio de la Producción, debido a que su participación es en extremo relevante para el logro de los objetivos que se persiguen alcanzar por partes de las mypes.

Artículo 5.- Publicación

Publíquese el presente Decreto Supremo en el Diario Oficial "El Peruano", así como en "la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe) y en las sedes digitales de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.gob.pe/pcm), del Ministerio de Economía y Finanzas (www.gob.pe/mef), del Ministerio de la Producción (www.gob.pe/produce), del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (www.gob.pe/mincetur), del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, (www.gob.pe/midagri), y del Ministerio de Salud (www.gob.pe/minsa).

El presente artículo se soporta en la publicidad como medio de legitimación de la presente iniciativa normativa y el cumplimiento de los requisitos básicos para su vigencia.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - *Encárguese a los sectores Desarrollo Agrario y Riego, Salud y Producción, la realización de actividades de fortalecimiento de capacidades, así como la implementación de intervenciones para el desarrollo de la cadena láctea a nivel nacional.*

El crecimiento y desarrollo de la cadena productiva asociada a la leche y los productos lácteos, está directamente vinculada a las intervenciones que vienen desarrollando los sectores Desarrollo Agrario y Riego, Salud y Producción.

En la medida que, en la disposición propuesta se ha dispuesto alcanzar objetivos específicos en materia sanitaria, resulta necesario que el diseño de intervenciones de los Sectores competentes esté orientado a que los productores alcancen las metas y logros establecidos.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. - *Establézcase como plazo máximo para que las MyPES y personas naturales que elaboran productos lácteos, obtengan la certificación sanitaria basada en el cumplimiento del Sistema Integrado de Producción (SIP), hasta el 31 de diciembre de 2026; para ello, las plantas beneficiarias deberán estar inmersas en programas de certificación que conduzca el MIDAGRI o la Dirección General de Salud - DIGESA.*

DEL PLAZO PARA LA PLENA EXIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE HIGIENE

Mediante el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 0220-2021-MIDAGRI, se aprobó el "Plan de Acción de Intervención Sectorial para el fortalecimiento de la cadena productiva de leche y derivados lácteos vinculada a la pequeña ganadería familiar 2021-2024".

El Plan de Acción se alinea a los objetivos que el Midagri, a través de la Dirección General de Desarrollo Ganadero, busca alcanzar en favor de los productores de la cadena láctea. Se constituye en un instrumento para mejorar la inserción de los productos y derivados de la cadena productiva de vacunos en los mercados, y así incrementar el ingreso de los productores(as) ganaderos(as) de la agricultura familiar.

El Plan de Acción se enmarca claramente en la política nacional de fortalecimiento de cadenas productivas del país y en la Política Nacional Agraria, así como, en los objetivos del Consejo Nacional de la Leche, Plan Nacional de Desarrollo Ganadero, Plan Nacional de Agricultura Familiar, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Política Nacional de Productividad y Competitividad, Ley de Compras Estatales y del Plan Estratégico Sectorial Multianual.

El Plan de Acción busca alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- **Objetivo Específico 1:** Elevar la productividad en las unidades productivas.
- **Objetivo Estratégico 2:** Incrementar la calidad e inocuidad de los productos y derivados.
- **Objetivo Estratégico 3:** Fortalecer la capacidad asociativa de las organizaciones ganaderas.

El Plan de Acción está alineado a los criterios de mayor favorecimiento al consumidor con el que se ha diseñado el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, así como a los Principios de Alimentación Saludable y Segura, Competitividad, Colaboración Integral y de responsabilidad social de la industria, consagrados en el Artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1062, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Inocuidad de los Alimentos³.

El Plan de Acción espera alcanzar, al 2024, que la cadena productiva de leche y derivados lácteos del país se encuentre en pleno desarrollo e insertada a los mercados con productos que cumplen estándares de calidad e inocuidad, aportando a la seguridad alimentaria y a la calidad de vida de las familias ganaderas de la agricultura familiar.

³ **Artículo II.- Principios que sustentan la política de inocuidad de los alimentos**

1. La política de inocuidad de los alimentos se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho:

1.1. Principio de alimentación saludable y segura. - Las autoridades competentes, consumidores y agentes económicos involucrados en toda la cadena alimentaria tienen el deber general de actuar respetando y promoviendo el derecho a una alimentación saludable y segura, en concordancia con los principios generales de Higiene de Alimentos del *Codex Alimentarius*. La inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano es una función esencial de salud pública. y, como tal, integra el contenido esencial del derecho constitucionalmente reconocido a la salud.

1.2. Principio de competitividad. - Todos los actores de la cadena alimentaria y las autoridades competentes deben procurar la búsqueda de un desarrollo competitivo y responsable, basado en la inocuidad de los alimentos tanto de consumo interno como de exportación, por ser condición indispensable para la competitividad.

1.3. Principio de colaboración integral. - Las autoridades competentes de nivel nacional, regional y local, los consumidores y los agentes económicos que participan en cualquiera de las fases de la cadena alimentaria tienen el deber de colaborar y actuar en forma integrada para contar con alimentos inocuos.

1.4. Principio de responsabilidad social de la industria. - Los agentes económicos involucrados en cualquiera de las fases de la cadena alimentaria son los responsables directos de la producción, elaboración y comercialización de alimentos inocuos, saludables y aptos para el consumo humano.

A partir de ello, se busca establecer el 2024 como plazo de plena exigencia del cumplimiento de los Sistema Integrado de Producción (SIP). Es en ese plazo que el Plan de Acción que viene impulsando el MiDAGRI espera alcanzar sus resultados.

Respecto a la no republicación de la norma

El artículo 7 del Decreto Supremo N° 149-2005-EF, Dictan disposiciones reglamentarias al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio en el ámbito de bienes y al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, en el ámbito de servicios, de la OMC, textualmente establece lo siguiente:

“[...] Artículo 7.- Transparencia.

Mediante Resolución Ministerial del sector correspondiente, los proyectos de Reglamentos Técnicos y las medidas adoptadas que afecten el comercio de bienes y servicios deberán publicarse en el Diario Oficial El Peruano o en la página web del sector que los elabore. Tratándose de publicación en la página web, la Resolución Ministerial deberá indicar obligatoriamente el vínculo electrónico correspondiente. El proyecto de Reglamento Técnico deberá permanecer en el vínculo electrónico por lo menos 90 días calendario, contados desde la publicación de la Resolución Ministerial del sector correspondiente en el Diario Oficial El Peruano.

Lo dispuesto en el párrafo anterior se realizará sin perjuicio de la notificación prevista a la OMC y a la CAN, las cuales son competencias del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [...].

A este respecto, tenemos que destacar que la modificatorias al Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, propuestas en la presente iniciativa están mayoritariamente orientadas a la producción primaria de la leche, así como a la elaboración de productos lácteos bajo el ámbito de las pequeñas y medianas empresas; vale decir, aquella enfocada en la agricultura familiar y la pequeña agroindustria, por lo que, si bien se trata de un reglamento técnico, el ámbito de injerencia de las referidas modificaciones no se encuentra en el campo del comercio internacional.

Así pues, el plazo establecido para que los productores locales cumplan con las especificaciones sanitarias de la leche contenidas en el numeral 9.1 del artículo 9 del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, alcanza en su ámbito a los productores de leche locales, ya que la leche, como secreción mamaria, no se importa ni se exporta en estado natural, sino como otros subproductos que ya no son leche (leche en polvo, por ejemplo). En la misma línea, comprende a aquellos productores que no logran alcanzar estándares de calidad microbiológica, al que si pueden llegar los productores intensivos; todo ello, bajo un acompañamiento del Estado a instancia del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, que es el encargado de fortalecer las cadenas productivas primarias con asistencia técnica, programas de apoyo y fortalecimiento hacia el mercado, en este caso el mercado primario.

Para el caso de la modificación de los criterios técnicos que habrán de cumplir las MyPEs que elaboran productos lácteos, pasando de la obtención de la validación sanitaria mediante la acreditación del cumplimiento de las Buenas Prácticas de Manufactura, para ahora obtener su validación sanitaria mediante la acreditación del Sistema Integrado de Producción, dado el margen establecido que toma como referencia el *quantum* declarado en un determinado Ejercicio Anual, se tiene que estos se ubican en un mercado netamente local, razón por la que tampoco afectaría, o sería de interés, al comercio internacional.

Respecto a la modificación del concepto leche evaporada, al no constituir un obstáculo al comercio, bien puede ser aprobada y notificada a la CAN y a la OMC, en la medida que la modificatoria se ajusta a un criterio más favorable al consumidor, pues se está considerando el concepto más reconocido que tiene el consumidor de leche evaporada en el Perú, al

considerar que la leche evaporada es, precisamente, la que se obtiene de retirar parcialmente el agua de la leche obtenida de la vaca.

Adicionalmente, esto se soporta en el hecho que, a diferencia de la inmensa mayoría de países en el mundo, el poblador peruano estima como sustituto natural de la leche a la leche evaporada, en la creencia, precisamente que es evaporada a partir de la leche de vaca.

Por todo lo expuesto, es perfectamente factible que se emita el presente dispositivo e inmediatamente se notifique a la CAM y a la OMC.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa normativa propuesta busca otorgarle a la leche evaporada una definición y características propias a un producto de consumo directo y no el que le corresponde al de un insumo para la preparación de comidas y postres como es su propia naturaleza; ya que, en el imaginario nacional, es considerado como uno de los pilares de la alimentación, reduciendo su contenido de grasa, para sí hacerlo más inocuo para la salud.

Asimismo, busca adecuar en el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos el cumplimiento pleno de los Sistema Integrado de Producción (SIP) en sus dos componentes, que son el Programa de Buenas Prácticas de Manipulación o Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y el Programa de Higiene y Saneamiento (PHS).

Con ello, las plantas procesadoras de derivados lácteos que se encuentren en el ámbito de lo que se denomina pequeña y mediana empresa podrán obtener su validación sanitaria cumpliendo con los Sistema Integrado de Producción (SIP) y no, únicamente, satisfaciendo uno de sus componentes como se ha establecido en la normativa vigente, permitiendo a la autoridad de la materia ejercer sus funciones a plenitud.

Con el cumplimiento de la certificación sanitaria de las plantas de procesamiento de leche categorizadas como micro y pequeña empresa, así como de los productores artesanales, se verán recompensados en sus esfuerzos por elaborar productos lácteos certificados con altos estándares de calidad. Al mismo tiempo, se generará una mayor penetración de sus productos en los diferentes mercados que también demandan productos de alta calidad. Del mismo modo, podrán constituirse en proveedores de los programas sociales, los cuales se constituyen en fuentes de desarrollo de los pequeños productores locales.

Con ello se espera que las plantas artesanales que cuenten con habilitación sanitaria puedan acceder a canales de comercialización formales y, adicionalmente, ser proveedores de los programas sociales del Estado, cumpliendo el objetivo de priorizar las compras públicas de productos de la agricultura familiar.

Una de las grandes dificultades que tienen las mypes lácteas es la formalización y la carencia de certificaciones de calidad, debido a que la entidad competente exige como certificación de calidad la Validación Técnica Oficial del Plan HACCP, no haciendo distinción en la aplicación de la misma entre una gran empresa y una mype, lo que ha ocasionado que solo un pequeño grupo de productores de derivados lácteos obtengan esta certificación.

El Midagri estima que, a nivel nacional, existen 6,500 pequeñas plantas de procesamiento de leche de las cuales un gran porcentaje es informal, cuyo principal producto son los quesos frescos y madurados. De este total, solo 660 (10%) plantas se encuentran formalizadas, 483 (7,4%) cuentan con registro sanitario y solo 11 (0,17%) tienen Certificación de Validación Técnica Oficial de Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (Plan HACCP). En el 2021, se realizó un levantamiento de información a partir de 268 plantas de producción de

derivados lácteos de 18 departamentos del país reportándose que, en promedio, cada planta procesa 912 kilogramos de leche por día, tiene una participación de 30 proveedores de leche por planta, paga un precio promedio de S/ 1,43 por kilogramo de leche fresca. Además, un 72% (193) vende su producción a nivel

El plazo de pleno cumplimiento de los Sistema Integrado de Producción (SIP) se ha establecido en cuatro (4) años, en concordancia con el “Plan de Acción de Intervención Sectorial para el fortalecimiento de la cadena productiva de leche y derivados lácteos vinculada a la pequeña ganadería familiar 2021-2024”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0220-2021-MIDAGRI.

Por último, también remedia las contingencias generadas al elevar las exigencias de calidad microbiológica a los productores, pues somete su exigencia a una aplicación gradual, recayendo en el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, la responsabilidad para realizar las intervenciones que considere necesarias para que, al inicio del Ejercicio 2027, los productores puedan elevar sus estándares de calidad y puedan cumplir con las exigencias de calidad microbiológica que exige el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, favoreciendo la inocuidad alimentaria.

IMPACTO DE LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LECHE EN LA CADENA PRODUCTIVA DE LÁCTEOS

El proyecto de Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Leche incorpora la definición de leche evaporada como “el alimento líquido obtenido por la eliminación parcial del agua únicamente de la leche [el subrayado es nuestro]”.

Esta definición supone un cambio en la estructura de los consumos intermedios de la industria de leche evaporada y, por consiguiente, de la industria de productos lácteos (Clase CIU 1050), en tanto decida conservar el etiquetado de “leche evaporada”.

En caso contrario, si es que la industria decide seguir utilizando leche en polvo importada en su proceso productivo, corresponde el cambio de nombre del producto.

La modificación del Reglamento puede generar diferentes impactos en la composición de la cadena productiva, desde el mercado de materias primas hasta el mercado de leche evaporada, dependiendo de la reacción de la industria de leche evaporada y de los consumidores, por lo que corresponde examinar los diferentes escenarios que podrían tener lugar de consolidarse la modificatoria del Reglamento de la leche.

Escenario 1: Industria decide conservar el etiquetado de leche evaporada

Bajo el escenario 1, la industria decide producir leche evaporada con arreglo a la definición propuesta en el reglamento, es decir, utilizando únicamente la leche fresca. En tal sentido, corresponde analizar los eventuales impactos que se generarían sobre el mercado de leche fresca, en cuanto a la producción y el precio en chacra de la leche fresca; y el mercado de leche evaporada, en cuanto al precio al consumidor. En el escenario 1 se muestran los límites asociados al desempeño de los indicadores productivos en el mejor de los casos.

Impacto sobre los encadenamientos productivos, desde el enfoque de las cuentas nacionales anuales

Bajo el escenario 1, la recomposición de los consumos intermedios de la industria de leche evaporada provocaría un cambio en los actuales coeficientes técnicos de la industria de productos lácteos así como también un cambio en los coeficientes de distribución de la leche

fresca. En razón al enfoque de encadenamientos productivos, dichas variaciones estarían acompañadas de un efecto de arrastre hacia otras actividades económicas.

Antes de pasar al análisis en cuestión, es importante señalar algunos aspectos metodológicos sobre los que se sostiene esta evaluación:

- Se ha considerado el Cuadro de Oferta y Utilización y la Matriz de Producción del año 2019 como el periodo de referencia para efectuar el análisis. En términos estadísticos, dicho año resulta apropiado en tanto no evidencia disrupción que altere la estructura productiva, tal es así que el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha previsto que el año 2019 sea el próximo año base de las cuentas nacionales.
- Con la finalidad de tener aproximaciones en términos de volumen, se emplea la valorización a precios constantes del año 2007. Asimismo, el cuadro de oferta y utilización empleado está valorizado a precios de comprador.
- La situación t_0 corresponde al estado actual en el que la leche evaporada se produce a partir de la leche en polvo importada, entre otros insumos. En contraste, la situación t_1 hace referencia al estado en el que la leche evaporada se produce únicamente a partir de la leche fresca. De tal modo que las variaciones entre t_0 y t_1 miden los cambios que hubiesen experimentado los agregados macroeconómicos, durante el año 2019, como consecuencia de utilizar únicamente leche fresca en la fabricación de leche evaporada.

El Cuadro de Oferta y Utilización (en adelante, COU) es una tabla de doble entrada en el que por el lado de las filas se describe, a través de los **coeficientes de distribución**, las diferentes utilidades, intermedias y finales, de los bienes y servicios que se transan en los mercados de la economía peruana. A su vez, por el lado de las columnas y a través de los **coeficientes técnicos**, se muestra la composición de los consumos intermedios o requerimientos de bienes y servicios que demandan las actividades económicas para la generación de su valor bruto de producción. Así, a partir del Cuadro de Oferta y Utilización se obtiene el producto bruto interno por los tres enfoques: producción, gasto e ingreso.

La fabricación de productos lácteos, identificada con la clase CIIU 1050, comprende la producción de leche fresca líquida, pasteurizada o tratada a altas temperaturas; bebidas a base de leche; crema de leche fresca; leche en polvo o condensada; leche o crema en forma sólida; mantequilla; yogur; queso; suero de leche; caseína o lactosa; helado y otros productos lácteos.

Impacto en los coeficientes técnicos insumo-producto

De acuerdo con la matriz de coeficientes técnicos del año 2019, obtenida a partir del cuadro de oferta y utilización del Instituto Nacional de Estadística e Informática, el coeficiente técnico insumo-producto de la leche sin procesar es de 33,4%, para el estado t_0 . Mientras que para la leche en polvo, el ratio insumo-producto es de 5,1%. Ello significa que, bajo el estado actual t_0 , por cada S/ 100 que la industria de productos lácteos genera como producción bruta, se gasta S/ 33,4 y S/ 5,1 constantes de 2007 en leche fresca y leche en polvo, respectivamente.

Dicho esto, para el año 2019, el consumo intermedio de la industria de productos lácteos por leche en polvo ascendió a S/ 259 millones de soles constantes del año 2007. De este total, el 86,8% es leche en polvo utilizada por la gran industria de lácteos para la fabricación de leche

evaporada. Mientras que el saldo restante, 13,2%, se utiliza para la elaboración de derivados lácteos tales como leche pasteurizada, quesos, mantequilla, yogur y manjar blanco⁴.

si las cosas, bajo el escenario 1, el cambio del estado hacia t_1 implica que el coeficiente técnico insumo-producto de la leche en polvo disminuya de 5,1% (t_0) a 0,7% (t_1). Por el contrario, el coeficiente técnico de la leche fresca aumenta de 33,4% (t_0) a 37,8% (t_1).

Cuadro N.º 3
COEFICIENTES TÉCNICOS INSUMO-PRODUCTO DE LA INDUSTRIA DE
PRODUCTOS LÁCTEOS, 2019
(A precios constantes de 2007)

Insumos	Coeficiente técnico (t_0)	Coeficiente técnico (t_1)
Leche sin procesar	33,4%	37,8%
Leche en polvo	5,1%	0,7%
Coeficiente técnico total	75,6%	75,6%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática
Elaboración: MIDAGRI-DGPA-DEE

Impacto en la producción nacional de leche fresca

Durante el año 2019, la demanda intermedia de la industria de productos lácteos por leche fresca se registró en S/ 1 700 millones constantes de 2007, monto del cual el 54,8% es demandado por la gran industria de lácteos para la elaboración de leche evaporada, mientras que el 45,2% de la demanda intermedia por leche fresca es utilizada por los establecimientos lácteos para la fabricación de derivados lácteos⁵.

En línea con el resultado de la sección anterior, en el estado t_1 –según el cual la leche evaporada se elabora únicamente a partir de la leche fresca– la industria de leche evaporada y, por extensión, la industria de productos lácteos aumenta su demanda intermedia por leche fresca en 24,2% y 13,2%, respectivamente.

A este respecto, según el enfoque de Rasmussen y Hirschman, la industria de fabricación de productos lácteos se encuentra en la categoría de **sector impulsor**. Ello implica que un eventual desvío de la demanda de la industria de productos lácteos hacia la leche fresca va a estimular la actividad productiva de la ganadería lechera, a través de una mayor producción de leche fresca que se requiere para satisfacer la demanda de la industria de leche evaporada.

En términos operativos, la fabricación de productos lácteos es un sector impulsor en tanto se cumplen las dos condiciones: el coeficiente técnico del sector con respecto a la media de la economía es mayor a uno; no obstante, el coeficiente de distribución de su producto con respecto a la media de la economía es menor a uno.

Cuadro N° 4

⁴ Las proporciones de utilización de la leche en polvo para la elaboración de (i) leche evaporada y (ii) derivados lácteos se han obtenido a partir de la información de las estadísticas agroindustriales del Midagri correspondientes al año 2019.

⁵ Las proporciones de utilización de la leche fresca para la elaboración de (i) leche evaporada y (ii) derivados lácteos se han obtenido a partir de la información de las estadísticas agroindustriales del Midagri correspondientes al año 2019.

ÍNDICE DE ENCADENAMIENTO HACIA ATRÁS, 2019
(A precios constantes de 2007)

Industria	Consumo Intermedio (Millones S/)	Valor bruto de producción (Millones S/)	Coficiente técnico
Fabricación de productos lácteos	3 847	5 091	0,76
Total Economía	451 216	948 398	0,48
Índice de encadenamiento hacia atrás			1,59

Elaboración: MIDAGRI-DGPA-DEE

Cuadro N° 5
ÍNDICE DE ENCADENAMIENTO HACIA ADELANTE, 2019
(A precios constantes de 2007)

Industria	Demanda Intermedia (Millones S/)	Oferta total (Millones S/)	Coficiente de distribución
Fabricación de productos lácteos	1 980	8 379	0,24
Total Economía	451 216	948 398	0,48
Índice de encadenamiento hacia adelante			0,50

Elaboración: MIDAGRI-DGPA-DEE

Por todo lo anterior, entre t_0 y t_1 , se genera un efecto de arrastre hacia atrás que se traduce en un incremento de la producción nacional de leche fresca, a precios constantes de 2007, en **9,0%**. En consecuencia, entre t_0 y t_1 , el valor bruto de producción de la actividad crianzas de animales, a precios constantes de 2007, hubiese experimentado un incremento de **1,0%**, como consecuencia de producir leche evaporada exclusivamente a base de leche fresca, dejando a las demás variables como constantes (ceteris paribus).

Impacto en los coeficientes de distribución

Para el año 2019, la proporción de la oferta total de leche fresca absorbida por la industria de productos lácteos aumentó de 67,8% (estado t_0) a 70,4% (estado t_1).

Cuadro N.º 6
COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN DE LA LECHE FRESCA, 2019
(A precios constantes de 2007)

Producto	Fabricación de productos lácteos	
	Coficiente de distribución (t_0)	Coficiente de distribución (t_1)
Leche fresca	67,8%	70,4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática
Elaboración: MIDAGRI-DGPA-DEE

Impacto en las actividades económicas

La mayor producción de leche va a estar acompañada de un incremento en la producción de los insumos que demanda la ganadería lechera y, por extensión, la actividad primaria de la crianza de animales, generando en consecuencia un efecto de arrastre hacia atrás.

El grado de encadenamiento productivo de la crianza de animales está determinado por la relación del coeficiente técnico y coeficiente de distribución de dicha actividad económica con respecto a los mismos coeficientes para la economía.

Para el año 2019, el coeficiente técnico insumo-producto de la actividad de crianzas de animales asciende a 41,8%, destacando por su mayor participación los siguientes alimentos para animales: (i) los alimentos preparados para animales, cuyo coeficiente técnico es de 10,7%; (ii) maíz amarillo duro, que participa con 7,8%; (iii) alfalfa, con un ratio insumo-producto de 5,3%; (iv) otros forrajes y pastos, con un coeficiente técnico de 5,2%.

Según el enfoque de Rasmussen y Hirschman, la actividad de crianza de animales, dentro de la cual se encuentra la ganadería lechera, es un **sector impulsado**. Ello implica que el incremento de la producción de leche va a estimular moderadamente un conjunto de actividades económicas como la actividad agrícola, a través de una mayor producción de alimento para las vacas como el maíz amarillo duro, la alfalfa, otros forrajes y pastos⁶; la industria de alimentos balanceados para animales, a través de la mayor producción de alimentos balanceados para las vacas; la industria de fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos, a través de un incremento en la producción de productos farmacéuticos para las vacas (vitaminas); la actividad de servicios profesionales, científicos y técnicos, por medio del aumento en la prestación de los servicios de veterinaria; la industria de fabricación de otros productos metálicos diversos, mediante el incremento en la producción de herramientas manuales y artículos de cuchillería y de ferretería; la industria de aceites y grasas de origen vegetal y animal, mediante el incremento de la producción de grasas de origen vegetal y animal; y, finalmente, la actividad de electricidad y gas, vía la mayor producción de electricidad.

El coeficiente técnico agregado de los bienes y servicios referidos asciende a 33,6%, lo que implica que por cada cien soles que la actividad crianza de animales genera como producción bruta, se gasta S/ 33,6 constantes de 2007 en los bienes y servicios en mención.

En términos operativos, la actividad de crianza de animales es un sector impulsado en tanto se cumplen las dos condiciones: el coeficiente técnico del sector con respecto a la media de la economía es menor a uno; no obstante, el coeficiente de distribución de su producto con respecto a la media de la economía es mayor a uno.

Cuadro N° 7

ÍNDICE DE ENCADENAMIENTO HACIA ATRÁS, 2019 (A precios constantes de 2007)

Industria	Consumo Intermedio (Millones S/)	Valor bruto de producción (Millones S/)	Coeficiente técnico
Crianza de animales	6 660	15 928	0,42
Total Economía	451 216	948 398	0,48
Índice de encadenamiento hacia atrás			0,88

Elaboración: MIDAGRI-DGPA-DEE

Cuadro N° 8

⁶ Los otros forrajes y pastos son una categoría de producto que comprende los cultivos braquearía, grama azul, grama chilena, gramalote, King grass, kudzu, pasto elefante, pasto oliva, rye grass, trébol, avena forrajera, cebada forrajera, maíz chala y sorgo forrajero.

ÍNDICE DE ENCADENAMIENTO HACIA ADELANTE, 2019
(A precios constantes de 2007)

Industria	Demanda Intermedia (Millones S/)	Oferta total (Millones S/)	Coefficiente de distribución
Crianza de animales	14 057	18 375	0,77
Total Economía	451 216	1 148 937	0,39
Índice de encadenamiento hacia adelante			1,95

Elaboración: MIDAGRI-DGPA-DEE

En consecuencia, entre t_0 y t_1 , la mayor producción de leche inyecta un dinamismo moderado a un conjunto de actividades económicas, a través de un incremento en 3,0% en la demanda intermedia de sus productos, según se registra en el cuadro N.º 9.

Cuadro N.º 9

CONSUMO INTERMEDIO EN BIENES Y SERVICIOS DE LA ACTIVIDAD CRIANZA DE ANIMALES, ESTADO t_0 y t_1
(A precios constantes de 2007)

Actividad económica	Producto	Consumo intermedio t_0 (Millones de S/)	Consumo intermedio t_1 (Millones de S/)	Variación porcentual (t_1/t_0)
Elaboración de alimentos preparados para animales	Alimentos preparados para animales	1 707	1 758	3,0
Actividad agrícola	Maíz amarillo duro	1 248	1 285	3,0
	Alfalfa	840	865	3,0
	Otros forrajes y pastos	833	858	3,0
Fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos	Productos farmacéuticos y medicamentos	438	451	3,0
Servicios profesionales, científicos y técnicos	Servicios de veterinaria	110	113	2,7
Fabricación de otros productos metálicos diversos	Herramientas manuales y artículos de cuchillería y de ferretería	80	82	2,5
Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal	Grasas de origen vegetal y animal	55	57	3,6
Electricidad y gas	Electricidad	40	41	2,5
TOTAL CONSUMO INTERMEDIO		5 351	5 510	3,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Elaboración: MIDAGRI-DGPA-DEE

En lo que se refiere a los alimentos para las vacas, corresponde examinar la composición de la oferta tanto para cada uno de dichos insumos como a nivel agregado, puesto que si el componente importado es relativamente alto, los costos de producción de la ganadería lechera están más expuestos a las variaciones de los precios internacionales de los commodities.

La inspección gráfica revela que la producción nacional, a precios constantes de 2007, predomina en la oferta total de alimentos preparados para animales (89,8%), alfalfa (98,9%) y otros forrajes y pastos (99,2%). Por el contrario, las importaciones tienen mayor participación en la oferta total de maíz amarillo duro, con 66,1%, y grasas de origen vegetal y animal, con 58,1%.

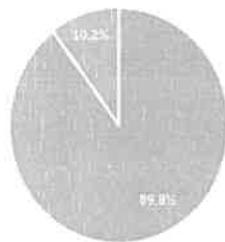
Por consiguiente, frente a un choque del precio internacional del maíz amarillo duro y las grasas, los costos de producción de la ganadería lechera y, por extensión, de la crianza de

animales quedan expuestos, dado el peso que tienen las importaciones de estos dos productos en el mercado interno.

En resumen, el 68,5% de la oferta total de alimentos para vacas, a precios constantes de 2007, es producido en el territorio económico y el 31,5% proviene de las importaciones.

Gráfico N.º 7

PERÚ: OFERTA TOTAL DE ALIMENTOS PREPARADOS PARA ANIMALES, 2019
(A precios constantes de 2007)

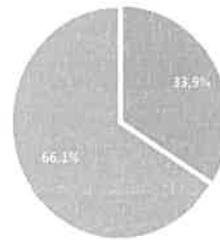


Total = S/ 3928 millones

Producción nacional Importaciones

Gráfico N.º 8

PERÚ: OFERTA TOTAL DE MAÍZ AMRILLO DURO, 2019
(A precios constantes de 2007)



Total = S/ 2 512 millones

Producción nacional Importaciones

Gráfico N.º 9

PERÚ: OFERTA TOTAL DE ALFALFA, 2019
(A precios constantes de 2007)



Total = S/ 829 millones

Producción nacional Importaciones

Gráfico N.º 10

PERÚ: OFERTA TOTAL DE OTROS FORRAJES Y PASTOS, 2019
(A precios constantes de 2007)



Total = S/ 1 064 millones

Producción nacional Importaciones

Gráfico N.º 11



Impacto sobre el precio en chacra de la leche fresca

La formación de los precios de los bienes y servicios depende de la estructura específica del mercado, es decir, del número y del tamaño de cada uno de los productores y compradores que interactúan para comprar y vender productos.

En esa línea, el estudio del Minagri (2017) refiere que la formación del precio en chacra de la leche fresca está determinada por la **estructura oligopsónica del mercado donde se transa este bien**, en la cual la empresa Gloria tiene una participación predominante en la demanda por leche fresca, con 72,0% para el año 2014. Esta cuota de participación se eleva hasta 80,7% cuando se trata del mercado de acopio de leche fresca para elaborar leche evaporada.

En cambio, la oferta está altamente fragmentada en pequeñas unidades productivas, que representan el 85,9% del total de unidades agropecuarias con ganado vacuno y que no cuentan con poder de negociación para la determinación del precio de la leche fresca.

Bajo esta estructura no competitiva de mercado, Gloria tiene poder de compra en cuanto a la negociación del precio en chacra de la leche fresca, en particular, en la demanda de leche fresca para la elaboración de leche evaporada. El poder de compra ejercido en este mercado contiene y limita los incrementos que podría experimentar el precio en chacra de leche fresca, que sí se efectuarían si la estructura de mercado fuera competitiva.

En efecto, el estudio del Minagri (2017) ha demostrado que, en el caso del mercado de leche fresca, se verifican los tres presupuestos para el ejercicio de poder de compra en el mercado en mención: (1) los compradores absorben una significativa proporción de las compras del insumo en el mercado, (2) existen barreras a la entrada en el mercado del comprador, (3) la curva de oferta es inelástica y de pendiente positiva.

Por todo lo anterior, bajo el escenario 1, no hay evidencias que permitan tener la expectativa de una mejora razonable en el precio en chacra de leche fresca en el estado t_1 , que es el estado en el cual la leche evaporada se elabora únicamente a base de leche fresca.

A pesar de ello, es importante señalar que, bajo el escenario 1, el cambio de estado de t_0 a t_1 habría generado un impacto positivo en el ingreso del productor, vía un incremento de la producción nacional de leche fresca, principalmente.

V. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta normativa modifica los artículos 2 y 14, el numeral 31.4 del artículo 31, el artículo 32, el artículo 38 y el numeral 59.3 del artículo 59 del Reglamento de la Leche y Productos Lácteos, aprobado por DecretoSupremo N° 007-2017-MINAGRI.



Firmado digitalmente por LOZADA
GARCIA Carlos Enrique FAU
20131372931 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04.04.2022 20:52:19 -05:00