

PROYECTO DE LEY 2590/2017-CR



**LEY QUE CREA EL FONDO DE DESARROLLO DE LA GANADERÍA LECHERA (FONDEL) Y DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN TÉCNICA DEL SECTOR LÁCTEO (ITL)**

La Congresista de la República **MARITA HERRERA ARÉVALO**, en ejercicio del derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado, y conforme al artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa.

**LEY QUE CREA EL FONDO DE DESARROLLO DE LA GANADERÍA LECHERA (FONDEL) Y DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN TÉCNICA DEL SECTOR LÁCTEO (ITL)**

**FÓRMULA LEGAL**

**Artículo 1°.- Objeto de la Ley.**

La presente Ley tiene por objeto promover el desarrollo de la actividad ganadera mediante la creación del Fondo de Desarrollo de la Ganadería Lechera (FONDEL), así como la declaratoria de necesidad pública y preferente interés nacional del Instituto Nacional de Investigación Técnica del sector lácteo (ITL).

**Artículo 2°.- Del Impulso al Desarrollo de la Ganadería Lechera.**

Créase el Fondo de Desarrollo de la Ganadería Lechera (FONDEL), como fondo fiduciario intangible, con el objeto de financiar las actividades orientadas al desarrollo equitativo, competitivo y sostenido de la actividad ganadera lechera a nivel nacional.

El FONDEL es una entidad sin fines de lucro y de interés público y social, cuyos recursos solo podrán ser utilizados para los fines establecidos en la presente Ley y su Reglamento.

### **Artículo 3º.- De los recursos del FONDEL.**

Son recursos del FONDEL:

- La cooperación internacional y/o nacional.
- El aporte establecido en el artículo 4 de la presente Ley.
- Las donaciones nacionales e internacionales, sean públicas o privadas, destinados exclusivamente a los fines del FONDEL.

### **Artículo 4º.- Aporte al Fondo.**

Créase el aporte extraordinario para el Fondo de Desarrollo de la Ganadería Lechera (FONDEL), equivalente al 0.25% del valor transado aplicado a los productores locales, del valor FOB exportado de cualquier partida del capítulo de lácteos y del valor CIF de cualquier partida del capítulo de lácteos importado, según se trate de productores locales, exportaciones e importaciones de leche, respectivamente.

Los procedimientos de recaudación y transferencia del aporte extraordinario al FONDEL, así como los lineamientos para la administración del fondo fiduciario serán establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA.- Declaratoria de necesidad pública y preferente interés nacional.**

Declárese de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Instituto Nacional de Investigación Técnica del sector lácteo (ITL), cuyo objeto es promover la investigación e innovación de la ganadería lechera a nivel nacional.

El Reglamento de la presente Ley establece el porcentaje del FONDEL que será destinado anualmente al Instituto de Investigación Técnica del Sector Lácteo (ITL) para su operación y financiamiento de proyectos orientados a su objeto.

El Comité Consultivo del Instituto de Investigación Técnica del Sector Lácteo - ITL, está conformado por:

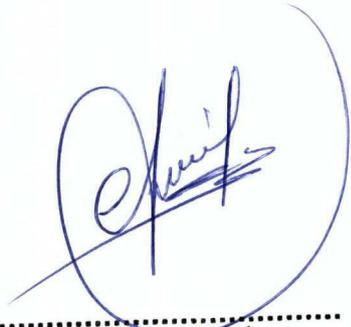
- a) El Ministro de Agricultura y Riego o su representante, quien lo presidirá.
- b) Un representante del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA).
- c) Un Representante de las cuencas lecheras a nivel nacional.
- d) Un Representante de la Universidad Nacional Agraria "La Molina".

Este Comité ejercerá sus funciones de acuerdo a sus Estatutos y Reglamento.

**SEGUNDA.- De la Reglamentación.**

El Ministerio de Agricultura y Riego aprobará el reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de 60 días hábiles desde su publicación.

Lima, 16 de febrero de 2018



Lic. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO  
Congresista de la República



MARITA HERRERA ARÉVALO  
Congresista de la República



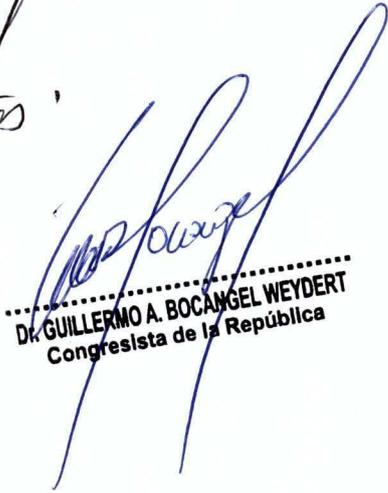
LIZBETH ROBLES URIBE  
Congresista de la República



MARITZA GARCÍA



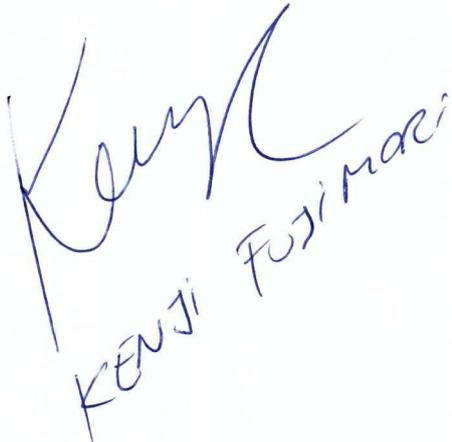
E. Bustos



DR. GUILLERMO A. BOCANGEL WEYDERT  
Congresista de la República



MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ  
Congresista de la República



KENJI FUJIMORI



SONIA ECHEVARRÍA HUAMAN  
Congresista de la República

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 22 de MARZO del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2590 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de AGRICARIA; ECONOMIA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES

#### a) **Se Enmarca en las Políticas del Acuerdo Nacional y a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

En el **Acuerdo Nacional**<sup>1</sup>, se establece en la política 14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo; asimismo la política 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica y en la Política 23. Sobre de desarrollo agrario y rural.

El Perú y los líderes mundiales en la Asamblea General de la ONU adoptaron la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**<sup>2</sup>, objetivos para erradicar la pobreza, proteger el planeta, asegurar la prosperidad, fortalecer la paz mundial y acceso a la justicia. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

En la Agenda 2030, en el Objetivo 8 establece: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Especifica las siguientes metas:

- **8.2** Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.
- **8.3** Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

#### b) **Evolución de las Asociaciones en el Perú**

La presente Propuesta Legislativa tiene por finalidad la creación de un fondo privado, como mecanismo que permitan el fortalecimiento de las asociaciones a través de la asignación de recursos para su conformación, sostenimiento e integración al mercado mediante la investigación y aplicación de medidas que contribuyan a mejorar las condiciones comerciales en la cadena de suministros.

Los estudios e investigaciones sobre los pequeños productores han concluido, que entre los factores determinantes que no permiten mejorar las condiciones de

<sup>1</sup> <http://acuerdonacional.pe/>

<sup>2</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

productividad y comercialización de los pequeños productores son: tienen deficientes niveles de asociatividad en todos los eslabones de la cadena productiva, no cuentan con recursos humanos ni económicos para la creación, sostenimiento y desarrollo de las organizaciones en el tiempo.

Es importante recalcar, que es imperativo fortalecer las organizaciones y asociatividad de los productores, con la finalidad de mejorar la estandarización de la calidad de los productos y servicios en los diversos eslabones de la cadena, cumplir con volúmenes de venta o exportación (economías de escala), fuerza negociadora, para poder participar o incluirse en los mercados comerciales a los que el Perú está accediendo con ciertas ventajas gracias a los Tratados de Libre Comercio – TLC.

En tal sentido existen dos factores fundamentales para poder implementar las medidas, primero la creación de incentivos para el auto generación de recursos, para tal efecto es impostergable la creación de un mecanismo de aporte de carácter obligatorio, que sea aplicado a los productores, exportadores e importadores de productos e insumos lácteos, estos fondos serán distribuidos para:

- Fines asociativos, creación y fortalecimiento de las organizaciones de productores del sector lechero
- Creación y funcionamiento del Instituto de Investigación Técnica del Sector Lácteo - ITL con la finalidad de elaborar propuestas de integración de los productores al mercado, a partir de la organización de éstos últimos, es necesario articularlos, generar las oportunidades y propuestas, así como monitorear el mercado lácteo, para tal efecto se propone la creación del ITL;
- Promoción al consumo interno para cumplir con las recomendaciones de la FAO.
- Un fondo de cobertura para desastres y/o emergencias

El Fondo de Desarrollo de la Ganadería Lechera – FDGL, busca enfrentar dos problemas estructurales del sector lechero nacional: el primero es la desorganización y débil institucionalidad de los productores lácteos nacionales, el segundo es la alta concentración de la industria láctea nacional, que limitan el desarrollo de un mercado equitativo y competitivo.

#### c) **Situación de los productores nacionales**

Frente a una agroindustria altamente concentrada, existen 452,218 unidades agropecuarias que producen leche, predominando los pequeños productores, tal

como lo indican las cifras del IV CENAGRO<sup>3</sup> del año 2012 (Cuadro 1): Sin Tierras (2.4%), Hasta 4.9 has (69.8%), De 5.0 a 9.9 has (12.5%), De 10.0 a 49.9 has (12.1%) y Desde 50.0 has (3.2%).

El mismo IV CENAGRO precisa que el destino principal de la leche producida por estas unidades se distribuye de la siguiente manera: venta al público (7.1%), venta a porongueros (9.4%), venta a plantas industriales (5.7%), autoconsumo (62.5%) y autoinsumo (15.3%).

Esto significa que la mayoría de las unidades agropecuarias (70%) operan con áreas menores a 5 hectáreas, son pequeños productores, y son más 100 mil unidades que están claramente vinculadas al mercado de leche fresca (22.2% de las unidades agropecuarias dedicadas a la producción de leche), mientras que las otras unidades podrían vincularse si se dan las condiciones de productividad y rentabilidad adecuadas.

**CUADRO N° 1**  
**IV CENAGRO: UNIDADES AGRARIAS PRODUCTORAS DE LECHE**

Tamaño de las Unidades Agrarias	U.A. con ganado vacuno	U.A. que destinan la mayor parte de la producción de leche						U.A. que no producen leche
		Total U.A.	Venta al público	Venta a porongueros	Venta a plantas industriales	Autoconsumo	Autoinsumo	
Sin Tierras	20,995	10,927	928	1,430	1,054	5,890	1,625	10,068
Hasta 4.9 has	660,079	315,661	22,096	29,637	16,616	201,223	46,089	344,418
De 5.0 a 9.9 has	93,052	56,446	4,144	5,841	4,501	32,764	9,196	36,606
De 10.0 a 49.9 has	85,157	54,633	4,056	4,975	2,959	33,088	9,555	30,524
Desde 50.0 has	22,637	14,551	986	755	594	9,448	2,768	8,086
<b>Total Nacional</b>	<b>881,920</b>	<b>452,218</b>	<b>32,210</b>	<b>42,638</b>	<b>25,724</b>	<b>282,413</b>	<b>69,233</b>	<b>429,702</b>

Fuente: INEI - IV CENAGRO (2012), Elaboración Propia

**d) Debilitamiento de las organizaciones agrarias: Lo que dicen los Censos Agropecuarios**

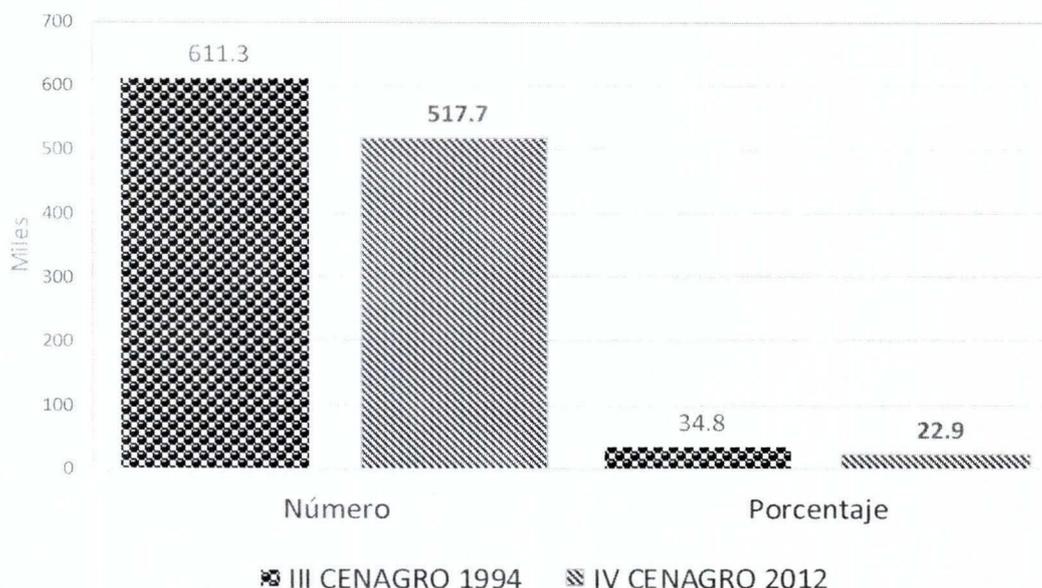
La oferta de leche fresca se encuentra dispersa y atomizada en su fase de producción y comercialización, su débil organización no cuentan con mecanismos que permitan negociar en mejores condiciones con los otros actores de la cadena, actúan en condiciones desventajosa en el mercado tanto en la compra de insumos y servicios, así como en la venta final de su producción. Además el mercado de oligopsonio de la agroindustria láctea se expresa en poner condiciones de aniquilación a los productores de leche fresca, imponiendo precios por debajo de sus costos de producción, los productores se están descapitalizando o están subsidiando a la gran industria por los precios que reciben.

La evolución de la asociatividad en el agro peruano ha tenido una tendencia negativa; no obstante que el número de unidades productivas se incrementó significativamente entre los censos agropecuarios de 1994 y 2012, el número de

<sup>3</sup> CENAGRO <https://proyectos.inei.gob.pe/CenagroWeb/>

productores que pertenecen a alguna asociación se redujo en términos absolutos, de 611 mil a 518 mil, es decir, pasaron de representar el 35% de los productores a sólo el 23% (Gráfico 2). Los únicos tipos de organizaciones que han logrado mantener cierta presencia son los relacionados a la gestión del agua (comités de regantes, por ejemplo) y los relacionados al sector agroexportador.

**GRÁFICO N° 1**



Este debilitamiento de las organizaciones agrarias es propiciado, entre otros factores, por un marco legal que limitó seriamente las posibilidades de financiamiento de las organizaciones. Las principales normas fueron:

- Disposiciones destinadas a promover y apoyar la constitución de organizaciones empresariales agrarias (Decreto Supremo N° 14-94-AG, 03.04.1994, modificado por Decreto Supremo N° 17-94-AG<sup>4</sup>, 12.04.1994).
- Ley de Desarrollo y Fortalecimiento de Organizaciones Agrarias<sup>5</sup> (Ley N° 28602, 23.08.2003, reglamentada por Decreto Supremo N° 001-2004-AG, 11.01.2004).
- Ley para la promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario (Decreto Legislativo N° 1020, 10.06.2008, reglamentada por Decreto Supremo N° 032-2008-AG, 11.12.2008).

<sup>4</sup>D.S N° 17-94-AG Modifican Decreto Supremo que dictó disposiciones destinadas a promover y apoyar la constitución de organizaciones empresariales agrarias.

<sup>5</sup> Decreto Legislativo N° 1020

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/6F84DEC523EC77A7052575C2007F11C9/\\$FILE/D.Leg.1020\\_Prom.Org.Produc.Agrarios\\_Prop.Rural\\_Cred.Agrar..pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/6F84DEC523EC77A7052575C2007F11C9/$FILE/D.Leg.1020_Prom.Org.Produc.Agrarios_Prop.Rural_Cred.Agrar..pdf)

En general, estas normas establecían que el aporte a las organizaciones será estrictamente voluntario y se limitaban las alternativas de uso de dichos recursos, así como la posibilidad de apoyar a las organizaciones de nivel nacional.

Se puede considerar que la Ley de Desarrollo y Fortalecimiento de Organizaciones Agrarias fue un intento de creación de Fondos para el Sector Agrario pero que no logró el éxito esperado.

De acuerdo con la Ley ésta tenía por finalidad (Art1. Numeral 1.1): "promover entre los agricultores y ganaderos la constitución de Organizaciones Agrarias con personería jurídica de derecho privado, para la creación de fondos a través de aportes voluntarios destinados al desarrollo y fortalecimiento de sus organizaciones de productores, y al mejoramiento de sus labores productivas, así como los servicios de producción, capacitación, transformación, industrialización y comercialización de productos agrarios". Pero tenía como condición que las organizaciones agrarias crearían los fondos con aportes voluntarios, organizaciones legalmente constituidas que bajo esta modalidad ya no encuentran el incentivo de crear un fondo.

Esta norma no contribuyó con los objetivos planteados, considerando que los aportes son voluntarios en un sector carentes de rentabilidad, con una normatividad que favorece a la industria láctea y en desmedro de los productores de leche fresca.

#### e) **Reconstruyendo la institucionalidad agraria**

Revertir la mala situación actual, se requiere mejorar las condiciones para que los pequeños productores cuenten con organizaciones que los apoyen en las distintas dimensiones de su actividad productiva, promoviendo un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible de la ganadería lechera. Para ello se requiere contar con recursos económicos que garanticen la implementación de un conjunto de acciones estratégicas.

Contar con asociaciones de productores fortalecidos, es la primera condición para obtener éxito en la implementación de las demás políticas públicas vinculadas al desarrollo de la actividad agraria, tales como:

#### f) **Seguridad Alimentaria y Nutricional**

Esta política está definida por la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 (Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI, 28.12.2013) y su Plan Nacional 2015-2021 (Decreto Supremo N° 008-2015-MINAGRI, 20.06.2015).

En el Plan Nacional, que desarrolla en detalle las acciones a desarrollar en esta materia, también se considera prioritario el impulso a la asociatividad. En el Objetivo Específico 1, sobre Disponibilidad, se incluye la Línea de Acción 1.1.4:

*"fortalecer y promover la asociatividad de pequeños productores agrarios y de pesca artesanal".*

#### g) **Agricultura Familiar**

Esta política está definida por la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar (Ley N° 30355, 04.11.2015), su reglamento (Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI, 23.07.2016) y la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 (Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI, 20.06.2015).

La Ley N° 30355, en su artículo 6.f, considera como uno de sus lineamientos generales: "fomentar y estimular la asociatividad y el cooperativismo de los agricultores familiares mediante programas de generación de capacidades en gestión técnica y empresarial".

La Estrategia Nacional, por su parte, incluye un Lineamiento específico sobre **"fortalecimiento de la asociatividad"**, considerándola un elemento clave no sólo para el acceso al mercado sino también como una **"estrategia fundamental para el ejercicio y defensa de sus derechos"**.

Entre las acciones estratégicas que demanda en este acápite se encuentran: la evaluación del marco jurídico de la asociatividad, para viabilizar la formalización de las pequeñas empresas agrarias rurales, pesqueras artesanales y acuícolas de recursos limitados; y, el *"incremento en la oferta de alternativas pertinentes para el desarrollo de habilidades técnico-productivas, comunicativas y de gestión de los agricultores y agricultoras familiares ... con el fin de permitir la asociatividad y la generación de iniciativas productivas"*.

#### h) **Política Nacional Agraria**

Aprobada por Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI<sup>6</sup> (18.03.2016).

El objetivo de su Eje de Política 10: Acceso a mercados es *"fortalecer y ampliar el acceso de los productos de los pequeños y medianos agricultores a los mercados locales, regionales y nacionales, así como a los mercados de exportación"*, teniendo como uno de sus lineamientos estratégicos al siguiente: **"promover la organización de pequeños y medianos productores con orientación hacia el mercado, facilitando la formalización de las organizaciones y la gestión empresarial"**.

La ganadería lechera nacional, compuesta principalmente por pequeños y medianos productores, se encuentra en los alcances de las políticas mencionadas,

<sup>6</sup> D.S N° 002-2016-MINAGRI

<http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretosupremos/2016/ds02-2016-minagri.pdf>

siendo pertinente desarrollar los mecanismos reales, como el financiamiento, para implementar estas medidas en beneficio de sector ganadero.

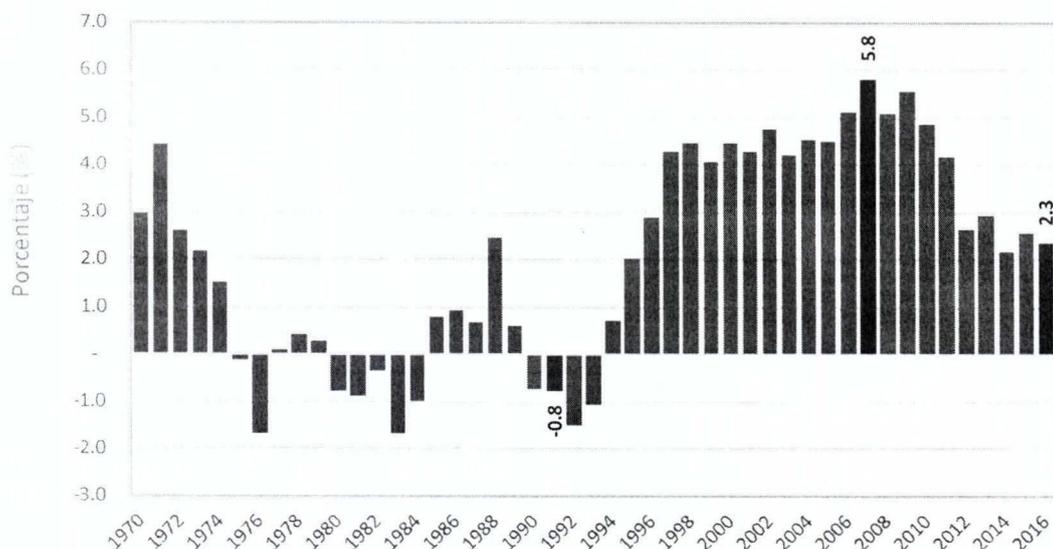
## II. Problema

El desarrollo de la ganadería lechera peruana como se muestra en el siguiente gráfico, estuvo marcada por importantes hitos en el tiempo, el primer quinquenio en la década de los años setenta se caracterizó por un moderado crecimiento de 2.6% en promedio, luego se inicia un periodo de 20 años de estancamiento hasta el año 1994 influenciada por una dependencia insumos importados. A partir del año 1995, esta situación empieza a revertirse desde mediados de los noventa, gracias a una combinación de políticas que incluyó la eliminación de los subsidios a los lácteos importados, un sinceramiento del tipo de cambio, la aplicación efectiva de aranceles a las importaciones, la implementación de los derechos específicos variables (luego Franja de Precios) y la vigencia de normas contra la recombinación láctea. De esta manera, la producción lechera nacional aumentó sostenidamente e incluso se disminuyó la participación de los insumos importados en la utilización con mayor capacidad de la agroindustria láctea nacional.

Sin embargo, debido a una serie de medidas adoptada en los años 2007 y 2008 (eliminación de aranceles y de la norma que prohibía la recombinación láctea), el crecimiento de la ganadería lechera inicia sus desaceleración, incluso empezando a revertirse los progresos en la sustitución del uso de Leche Fresca. Se observa un punto de inflexión a partir del año 2007, cuando las tasas de crecimiento promedio quinquenal empiezan otra vez a caer, desde un máximo de 5.8% anual en el quinquenio 2003-2007 a sólo 2.3% anual en el quinquenio 2012-2016 (Gráfico 1).

GRÁFICO N° 2

LECHE FRESCA: TASA DE CRECIMIENTO  
(promedios quinquenales)



ELABORACION PROPIA  
FUENTE: MINAG/MINAGRI

Es preocupante que la industria láctea viene haciendo uso excesivo de insumos procesados como leche en polvo, grasa, lacto sueros y otros insumos que disminuye la calidad del producto final en perjuicio de los consumidores; además, la industria, por sus poder de oligopsonio paga a los productores de leche fresca (desorganizados) precios irrisorios por debajo de sus costos de producción, generando sus descapitalización y cambio de actividad, lo que pone en peligro el desarrollo y sostenibilidad de este sector tan importante que contribuye con alimentación nacional.

Por esta razón, es necesario y urgente establecer una política consistente de promoción del desarrollo de la ganadería lechera, como un elemento estratégico de la seguridad alimentaria y nutricional del país y del desarrollo y promoción de la agricultura familiar. Como parte de esta política, se considera imprescindible contar con un mecanismo de financiamiento eficaz que permita implementar las acciones necesarias en la dimensión y oportunidad que el sector demanda. Por lo que, se propone la creación del "Fondo de Desarrollo para la Ganadería Lechera" (FDGL).

### **III. Objetivo General**

La presente Ley tiene por objeto promover el desarrollo integral y equitativo de la actividad ganadera mediante la creación del Fondo de Desarrollo de la Ganadería Lechera (FONDEL), así como la declaratoria de necesidad pública y preferente interés nacional la creación y funcionamiento del Instituto Nacional de Investigación Técnica del sector lácteo (ITL).

### **Objetivos Específicos**

- Fortalecer las organizaciones de los productores para impulsar políticas que promuevan el desarrollo competitivo del sector lechero peruano
- Implementar un sistema autofinanciado para la asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica y gestión de la calidad al servicio e inteligencia comercial, a través del Instituto de Investigación de Lácteos.
- Promover el consumo de productos lácteos saludables
- Generar mecanismos de cobertura frente a condiciones adversas del mercado

### **IV. ROPUESTA DE LEY**

#### **Creación del Fondo de Desarrollo de la Ganadería Lechera – FDGL**

Desde hace muchas décadas se ha tratado de establecer mecanismos voluntarios que conlleven al auto financiamiento de las organizaciones agropecuarias para su fortalecimiento, investigación, tecnificación, entre otros aspectos, de tal manera que promuevan el desarrollo de los productores y el incremento de la productividad que mejoren su rentabilidad por unidad productiva.

En todo este tiempo transcurrido, lamentablemente no se evidencia avance en el tema organizativo de las asociaciones, en su defecto algunas organizaciones se gravan con fines de subsistencia pero son muy pocas que han desarrollado investigación, innovación y articulación comercial.

Es en ese sentido es necesario la creación del Fondo de Desarrollo de la Ganadería Lechera. Los recursos del fondo serán los aportes que realicen los mismos productores, importadores y exportadores de manera que no exista discriminación en la aplicación del aporte; estos aportes no implica generar gasto al Presupuesto de la República.

La recaudación será destinado a la creación de un fondo, para el financiamiento de: creación y fortalecimiento de las organizaciones de productores nacionales, debidamente registrados en el MINAGRI, de esta manera el incentivo a la asociatividad será el de que cada organización pueda tener un auto sostenimiento para sus actividades gremiales; para la creación y funcionamiento del Instituto de Investigación Técnica del Sector Lácteo – ITL; para promover el consumo de los

productos lácteos en estado fresco y sus derivados; y la para la creación de un fondo de cobertura en caso de desastre o siniestro.

El ITL tendrá la responsabilidad de generar y/o financiar las propuestas que permitan a las organizaciones de productores mejoras en la productividad, integrarse a la cadena de comercialización, investigación, innovación & desarrollo de mercados, capacidades laborales, desarrollo productivo y empresarial, entre otros aspectos.

En la actualidad el Perú ya ha suscrito sendos TLC con Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, Japón, México, Corea, China, entre otros, cuya producción global y productividad tanto tecnológica como agrícola superan a la de nuestro país debido a décadas de apoyo y subsidios hasta la actualidad, por lo tanto es imprescindible mejorar las capacidades productivas en cuanto a cantidad, calidad, productividad, competitividad, creatividad, capacitación, que definitivamente no será aportado exclusivamente por el Estado, es más, éste último se limita a la promoción y regulación, pero hay muchos factores involucrados que los mismos productores tendrán que enfocar sus esfuerzos para poder aprovechar las oportunidades que se presenten.

Estas actividades no se superponen a las actividades que el Estado realiza a través del MINAGRI, por el contrario lo potencia y lo articula; en la actualidad el MINAGRI cuenta con Programas como Sierra Azul, AGRORURAL, Agro Prospero y AGROBANCO, que resultan insuficientes para el sector pero a la vez éstos programas son financiados con recursos públicos, aspecto que la presente propuesta difiere porque es financiada por los mismos productores, no genera gasto y dependencia del estado y no será sujeto a influencias políticas de algún gobierno de turno debido a su independencia técnica, administrativa y económica.

Hemos visto en el transcurso del tiempo cómo sucesivos intentos de impulsar la asociatividad no han dado los resultados esperados debido a que toda la normatividad creada y algunas vigentes hasta la fecha tienen el principio de **"aportación voluntaria"** y expresan que **"el Estado no participa en la administración y destino de los fondos"**; en primer lugar esa normatividad es meramente enunciativa, toda vez que sin la Ley las entidades son capaces de crear o no sus fondos autónomamente.

Es por esto que la presente propuesta busca un trabajo conjunto desde la recaudación hasta el destino final de los recursos, con un organismo autónomo para la elaboración y creación de propuestas como el ITL; en ese sentido no habrá riesgos de malversaciones y será muy efectivo el trabajo conjunto que se desarrolle, no habrá injerencia política en la ejecución de sus fines, no irrogará gasto al estado y finalmente la integración a los mercados será un aspecto que se desarrolle técnica y específicamente para el sector lácteo.

En cuanto a la normatividad vigente referida a la creación de fondos voluntarios para las organizaciones agrarias que mencionamos líneas arriba y que no han tenido impacto alguno en la asociatividad, tenemos las siguientes:

Decreto Ley N° 18980<sup>7</sup>: Establece descuentos a favor de los productores de arroz.  
Ley N° 25057: Establece auto gravámenes agrarios serán destinados a las Instituciones Agrarias que los aportantes designen. 21 de junio 1989. D.S. N° 014-94-AG: Dicta dispositivos destinados a promover y apoyar la constitución de organizaciones empresariales agrarias. 03 abril 1994. D.S. N° 017-94-AG: Modifica norma que dictó disposiciones destinadas a promover y apoyar la constitución de organizaciones empresariales agrarias. 12 de abril 1994. Ley N° 28062: Ley de Desarrollo y fortalecimiento de organizaciones agrarias. 22. De agosto de 2003. D.S. N° 001-2004-AG: Reglamento de Ley N° 28062. 11 de enero de 2004

Asimismo en el orden jurídico peruano podemos encontrar mecanismos de aportes obligatorios que se aplican en la actualidad, para ser destinados específicamente a un determinado sector, un caso digno de resaltar es el de Desarrollo Turístico que se detalla más adelante; a continuación se demuestra con la Normativa Nacional, como jurisprudencia para la presente propuesta, que éstos mecanismos son constitucional, jurídica y tributariamente aplicables además de económico y socialmente exitosos:

#### **Jurisprudencia:**

##### **Ley N° 27889 que crea el Fondo y el Impuesto para el Desarrollo Turístico.**

D.S. N° 007-2003-MINCETUR Reglamento de Ley N° 27889.

R.S. N° 151-2003/SUNAT Normas para declaración y pago del Impuesto al Desarrollo Turístico.

Proyecto de Ley N° 092/2011-PE que solicita ampliar la vigencia de la Ley N° 27889

##### **Ley N° 29741: Ley que crea el Fondo de aportes provisionales a los trabajadores mineros.**

D.S. N° 006-2012-TR: Reglamento de Ley N° 29741 del 11.May.2012

D.S. N° 001-2013-TR: Modifican Reglamento de Ley N° 29741.

<sup>7</sup>Decreto Ley N° 18980 <https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/18980-oct-12-1971.pdf>

R.S. N° 020-2014/SUNAT Establecen forma y condiciones para el pago de aportes

**Ley N° 28749 Electrificación Rural**

**Ley N° 27976 que amplía vigencia de la Ley N° 27889**

**Ley N° 29789 que crea el Impuesto Especial a la Minería**

**Ley N° 29790 que establece el marco legal del Gravamen Especial a la Minería**

**Ley N° 28749 General de Electrificación Rural**

**Ley N° 27510 que crea el Fondo de Compensación Social Eléctrica**

**Ley N° 29852 que crea el Fondo de Inclusión Social Energético**

**Ley N° 27332 Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos**

**Ley de cine 26370 (Art. 17)**

**D.U. N° 010-2004**

**D.S. N° 133-2010-EF: Reglamento**

En las condiciones actuales de dispersión y de atomización de los productores y falta de organizaciones que promuevan su actividad y desarrollo, se hace imperiosa la necesidad de crear mecanismos que logren gestionar la recaudación, distribución y supervisión del uso responsable de los recursos recaudados.

Se plantea la creación de una contribución que podemos definir, como de carácter obligatoria en lo referente a los aportes, pero que por la otra no sea parte del Presupuesto de la República y sea destinado al FDGL para los fines expuestos anteriormente.

En un estudio reciente Una Economía Incompleta 1950 -2007<sup>8</sup>, (Gonzales de Olarte, 254) ubica al sector agropecuario, casa y silvicultura como el sector con menor productividad sectorial, en los últimos 57 años, por lo es imperativo generar

<sup>8</sup> Una Economía Incompleta Perú 1950-2007, Efraín Gonzales de Olarte, 2016

mecanismos concretos para promover el desarrollo sostenible y competitivo de la ganadería de leche; la creación del Fondo de Desarrollo de la Ganadería Lechera – FDGL es la mejor alternativa de autofinanciarse lo que permitirá contribuir en lo siguiente:

**Asociatividad:** Permitirá fortalecer la cadena productiva de lácteos y obtener beneficios gubernamentales y en la articulación comercial, que individualmente es difícil o casi imposible.

**Formalización:** Mejorará la formalidad de los agentes económicos vinculados al sector ganadero, que contribuye en mayores aportes tributarios y de ingresos para el Estado, también mejoraría las condiciones de pensiones y de salud para sus asociados, beneficios que en la actualidad no es posible acceder.

**Productividad:** Contribuirá en mejorar la gestión del hato ganadero, en la cuestión genética, producción de alimentos y sanidad, lo que contribuirá en la mejora en los rendimientos por unidad productiva.

**Calidad:** La estandarización para cada eslabón de la cadena productiva y en cada línea de producción, mejora la competitividad en el sector y generará mayores oportunidades para ingresar a mercados estructurados nacionales y extranjeros.

**Acceso a mercados:** Existe potencial para satisfacer las necesidades de consumo interno y aprovechar las oportunidades del mercado externo que nos dan gracias a los acuerdos comerciales internacionales suscritos por el Perú.

**Investigación, Desarrollo, Innovación:** La inversión en I+D+i, es la mejor forma de la transferencia de tecnología en todos los eslabones de la cadena productiva, que permite garantizar el desarrollo sostenible y competitivo del sector a través en un órgano especializado con la creación del Instituto de Investigación Técnica del Sector Lácteo ITL.

### **EL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN TÉCNICA DEL SECTOR LACTEO - ITL**

En el Perú, se requiere contar con una institución vinculada al sector lácteo, que identifique con claridad la problemática y también las soluciones de manera integral, y que además tenga la capacidad de proponer políticas que contribuyan en la mejora de la calidad, asegurar la eficiencia, competitividad y justicia redistributiva en el sector, para aprovechar las oportunidades de los mercados nacionales y extranjeros; en este marco se plantea la creación y funcionamiento del Instituto de Investigación Técnica del Sector Lácteo - ITL

Este organismo deberá:

- Proveer información confiable y preventiva.

- Educación, información, promoción y capacitación.
- Desarrollo y/o implementación de proyectos productivos.
- Desarrollo de mercados.
- Establecer estándares de calidad homogéneos.
- Fortalecimiento de los gremios agropecuarios.
- Aseguramiento de la competencia.
- Análisis, prospectiva e investigación de las políticas agropecuarias.
- Facilitación e integración de la comercialización.
- Investigación y Desarrollo.

La viabilidad y creación de éste organismo dependerá del aseguramiento del presupuesto para su funcionamiento, serán las organizaciones de productores regionales los miembros del Directorio del ITL y la Asociación de Ganaderos del Perú tendrá a su cargo la Secretaria Técnica, con aporte de los actores de toda la cadena láctea, el que permita el financiamiento y administración de la creación de éste organismo, en este sentido nos referimos que la recaudación de los fondos será por parte del Estado a través de la SUNAT, la administración de los fondos se hará a partir de un fondo Fideicomiso y el uso de los fondos dependerá del plan de trabajo basado en las funciones del ITL en el que se especificará el destino del uso de los fondos por parte del ITL.

Por ser un órgano especializado en el sector cuya finalidad será propender a que el sector tenga competitividad tanto interna como externa, como consecuencia de un análisis profesional y profundo de propuestas de solución, se propone que las fuentes de financiamiento sean las siguientes:

- Recursos directamente recaudados.
- Donaciones de entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.

***El mecanismo de creación e implementación del FDGL sería el siguiente:***

- Crear la contribución al fondo.
- Crear el Fondo que será administrado por el Ministerio de Agricultura.
- Establecer la tasa a aplicar que será fijada en base al precio unitario o monto total negociado, ya sea en el comercio exterior y/o interior.
- Elaborar el Reglamento respectivo.

**La dinámica de funcionamiento será como sigue:**

**GRAFICO**

Nº

**FLUJO OPERATIVO DEL FDGL**



Nota:

- 1/ La información de Exportación e Importación láctea y listado de empresas dedicadas a ello será obtenida de la Sunat.
- 2/ El Minagri proporcionará información de volumen, monto comercializado y organizaciones de productores registrados.

**V. Efectos de la Vigencia de la Norma Sobre la Legislación Nacional**

La presente propuesta legislativa es acorde con lo establecido en la Constitución Política del Perú en el artículo 88º, en la cual establece que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario, por lo que no colisiona ni afecta el orden constitucional y legal vigente, por el contrario, se enmarca en las políticas del Acuerdo Nacional, en la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización y sobre el desarrollo agrario y rural; además contribuye para el cumplimiento del objetivo 8º de la Agenda 2030 – ODS que promueve el crecimiento económico sostenido e inclusivo.

Asimismo, se encuentra acorde a las disposiciones promulgadas por el Poder Ejecutivo, es decir a lo establecido en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI, y su Plan Nacional 2015-2021 Decreto Supremo N° 008-2015-MINAGRI, la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar Ley N° 30355, su reglamento Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI, y la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI.

La creación del Fondo de Desarrollo Ganadero FONDEL es de carácter privado, por lo que no irroga gasto al Estado, en concordancia con el artículo 79º de la

Constitución Política del Estado. Asimismo, dado el carácter declarativo de la creación del Instituto Nacional de Investigación Técnica del sector lácteo (ITL), la misma, no colisiona con ninguna norma.

## **VI. Ámbito de Alcance**

El ámbito de alcance de la Ley, como aportantes al Fondo de Desarrollo Ganadero de la Ganadería de Leche, son los agentes económicos vinculados a comercialización de leche, los importadores y exportadores de leche y sus derivados a nivel nacional.

Productores primarios de leche fresca, las 452,218 unidades agropecuarias que producen leche, predominando los pequeños productores, tal como lo indican las cifras del IV CENAGRO del año 2012. Como beneficiarios en el uso de los fondos.

Las industrias procesadoras de la industria láctea a nivel nacional, los Importadores y Exportadores de Leche en cualquiera de sus formas.

## **VII. Análisis Beneficio Costo**

### **Costo**

La creación del Fondo de Desarrollo Ganadero de la Ganadería de Leche, implica la aplicación de una tasa de 0.25% del valor de las ventas a los involucrados directos a la venta de leche fresca y a los exportadores e importadores de los derivados lácteos.

Se aplica a la totalidad de los agentes económicos involucrados en el negocio de la leche, con los aportes equitativos y la aplicación de una tasa marginal al monto de las ventas se distribuye los costos a los actores directos, los mismos que se beneficiaran mejorando sus niveles de organización, de competitividad, de mayores oportunidades y de la calidad de vida a todos los involucrados directos.

La presente Ley, por ser una iniciativa de autofinanciamiento no genera gasto al Estado, por el contrario, contribuirá en incrementar la formalización, generación de empleos e ingresos así como con la mayor recaudación tributaria.

CONCEPTO	VALOR (miles de S/.)	TASA	APORTE AL FONDO (miles de S/.)
Valor Leche Acopiada	1,161,037.65	0.25%	2,902.59
Importaciones CIF	580,366.87	0.25%	1,450.92
Exportaciones FOB	299,290.53	0.25%	748.23
<b>APORTE TOTAL AL FONDO</b>			<b>5,101.74</b>

Nota: Información basada en datos del año 2016

Fuente: Aduanas, BCRP, MINAGRI

Elaboración propia

DISTRIBUCIÓN	PARTICIPACIÓN	MONTO (miles de S/.)
Instituto - ITL	60%	3,061.04
Asociatividad	20%	1,020.35
Promoción al consumo	10%	510.17
Fondo de Cobertura	10%	510.17

## Beneficio

Con la creación del Fondo de Desarrollo Ganadero de la Ganadería de Leche, su contribución con el fortalecimiento organizacional, con el desarrollo competitivo y sostenible de la cadena productiva de la leche, como se muestra en el cuadro anterior en lo siguiente:

- 1) Con la creación y funcionamiento del **Instituto de Investigación de Lácteos – ITL**, se identificará los puntos críticos en los diferentes eslabones de la cadena productiva, para ser abordada de manera técnica científica, priorizando la innovación consistente en la transferencia tecnológica, lo que permitirá el desarrollo competitivo y sostenible del sector.
- 2) **Fortalecerá las asociaciones de productores lácteos**, contribuirá en mejorar su capacidad de negociación con proveedores y clientes, generándose condiciones para la transformación industrial y su consolidación organizacional.
- 3) La **promoción del consumo** de la leche es importante, que contribuye en la mejora de la nutrición infantil, con la seguridad alimentaria y reducir las brechas de consumo de leche per cápita actualmente se consume alrededor de 70 litros por persona por año, las recomendaciones de la FAO es de 120 litros por persona por año.

- 4) La **constitución de un fondo de cobertura**, es imperativo realizarlo, considerando que la leche es un producto altamente perecible, en los desastres naturales producidos por el fenómeno del niño y otros, generó daños irreparables para los ganaderos, como en la pérdida de leche, muerte y estrés del ganado, alimentos, establos, equipos, maquinarias y otros, que a la fecha no tiene atención, daños que AGALEP estimó pérdidas de los ganaderos del norte que superan los S/ 50 millones de soles, sin que exista un mecanismo que les ayude a sobreponerse de los desastres naturales como el fenómeno del Niño Costero.

Lima, febrero de 2018