



DECRETO SUPREMO

DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA LA HOJA DE RUTA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTOS

DECRETO SUPREMO N° 021 -2021-PRODUCE

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, establece que el Ministerio de la Producción es competente en materia de pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Asimismo, el artículo 5 del referido Decreto Legislativo dispone que entre las funciones rectoras del Ministerio de la Producción se encuentra la de formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia aplicable a todos los niveles de gobierno;

Que, los numerales 7.1 y 7.2 del artículo 7 del citado Decreto Legislativo disponen que el Ministerio de la Producción, en el marco de sus competencias, cumple las funciones específicas de aprobar las disposiciones normativas que le correspondan; y de cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia;

Que, mediante el Decreto Supremo N° 345-2018-EF, se aprobó la Política Nacional de Competitividad y Productividad, de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los diferentes Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y de los diferentes niveles de gobierno; la misma que comprende nueve (9) Objetivos Prioritarios, entre los que se encuentra el Objetivo Prioritario N° 6 "Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo;

Que, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, aprobado por Decreto Supremo N° 237-2019-EF, establece como Objetivo Prioritario 6 "Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo", y como Medida de Política 6.6 "Nuevo modelo de mercados de abastos", la cual consiste en diseñar e implementar pilotos de mercados de abastos que cumplan con estándares de calidad en infraestructura, buenas prácticas, manejo de residuos sólidos, instalaciones y equipos complementarios, limpieza y seguridad, sanidad e inocuidad, los cuales se deben realizar en diferentes regiones del Perú, tomando en consideración las condiciones geográficas, socio-económicas y culturales de cada localidad;

Que, la Medida de Política 6.6: "Nuevo modelo de mercados de abastos" del Plan Nacional de Competitividad y Productividad señala como primer hito a diciembre 2019, la Comisión Interinstitucional para el diseño de los pilotos de mercados de abasto; hasta julio 2021, primer piloto de mercado de abastos ejecutado; hasta julio 2025, tres pilotos de mercados de abastos ejecutados; y hasta julio 2030, quince réplicas pilotos de mercados de abastos ejecutadas;

Que, en el marco del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, mediante Resolución Suprema N° 021-2019-PRODUCE, se crea la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal para el diseño de los pilotos de mercados de abastos, la cual en su Sesión N° 5 de fecha 27 de julio de 2020 aprobó el "Informe Técnico Final que contiene la propuesta de Diseño



[Firma manuscrita]



de Pilotos de Mercados de Abastos" que define los siguientes tres (3) componentes: i) Guía para la gestión de mercados de abastos competitivos, ii) Norma técnica para el diseño de mercados de abastos minoristas y iii) Instrumentos para dotar de competitividad a los mercados de abastos; y desarrolla temas adicionales relacionados con la promoción de la modernización de los mercados de abastos debido a la limitada competitividad de éstos, los cuales requieren ser implementados;

Que, conforme a lo expuesto, resulta necesario aprobar el documento denominado "Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos", que define las líneas de acción de corto y mediano plazo para impulsar la modernización de los mercados de abastos, fomentando su adaptación rápida a los cambios de los consumidores, fortaleciendo su rol en la distribución de alimentos frescos y contribuyendo al desarrollo económico, social y ambiental a nivel descentralizado;

Que, la "Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos" se constituye en una herramienta integral que establece alternativas de solución a las limitaciones que actualmente existen y que impiden la promoción de la competitividad de los mercados de abastos; siendo de aplicación a las entidades de los tres niveles de gobierno;

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción; y el Decreto Supremo N° 237-2019-EF, que aprueba el Plan Nacional de Competitividad y Productividad:

DECRETA:

Artículo 1.- Aprobación de la Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos

Apruébese la Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos, que consta de seis (06) líneas de acción de corto y mediano plazo, la misma que como Anexo forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

Artículo 2.- Financiamiento

La implementación de la Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos, se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 3.- Publicación

El presente Decreto Supremo y su Anexo son publicados en la Plataforma Digital Única para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe), así como en las sedes digitales de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.gob.pe/pcm) y de los Ministerios cuyos titulares lo refrendan, el mismo día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 4.- Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros, el Ministro de la Producción, el Ministro de Salud, el Ministro de Desarrollo Agrario y Riego, la



DECRETO SUPREMO

Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Ministra de Comercio Exterior y Turismo, el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministro del Ambiente.

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

FRANCISCO RAFAEL SAGASTI HOCHHAUSLER
Presidente de la República



CLAUDIA CORNEJO MOHME
Ministra de Comercio Exterior y Turismo

VIOLETA BERMÚDEZ VALDÍA
Presidenta del Consejo de Ministros

JOSÉ LUIS CHICOMA LÚCAR
Ministro de la Producción

FEDERICO TENORIO CALDERÓN
Ministro de Desarrollo Agrario y Riego

SOLANGEL FERNÁNDEZ HUANQUI
Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento

JAVIER EDUARDO PALACIOS GALLEGOS
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

ÓSCAR UGARTE UBILLUZ
Ministro de Salud

GABRIEL QUIJANDRIA ACOSTA
Ministro del Ambiente



PERÚ

Ministerio
de la Producción

HOJA DE RUTA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTOS



Ministerio de la Producción

2021





PERÚ

Ministerio
de la Producción

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
I. DIAGNÓSTICO DE MERCADOS DE ABASTOS	5
1. IMPORTANCIA DE LOS MERCADOS DE ABASTOS EN EL PERÚ:	5
2. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DE MERCADO DE ABASTOS	7
3. CAUSAS DEL PROBLEMA	8
3.1. Baja inversión en los mercados de abastos	8
3.2. Prácticas sanitariamente deficientes en manipulación de alimentos e inadecuado manejo de residuos sólidos:	10
3.3. Inadecuada gestión de mercados:	16
4. MODELO DE PROBLEMA PÚBLICO PARA LA HOJA DE RUTA:	20
II. HOJA DE RUTA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTOS	22
1. OBJETIVO:	22
2. LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA HOJA DE RUTA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTOS	22
III. SEGUIMIENTO DE CUMPLIMIENTO DE LA HOJA DE RUTA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTOS	28
ANEXOS	29





PERÚ

Ministerio
de la Producción

Índice de Tablas

Tabla 1: Número de mercados de abastos por tipo y Ámbito geográfico	5
Tabla 2: Línea de acción 1: Marco de gobernanza favorable para mercados de abastos, con pertinencia cultural.....	22
Tabla 3: Línea de acción 2: Infraestructura y equipamiento adecuado para los mercados de abastos, con pertinencia cultural	23
Tabla 4: Línea de acción 3: Mercados de abastos acceden a instrumentos financieros.....	24
Tabla 5: Línea de acción 4: Modernización de la gestión de los mercados de abastos	24
Tabla 6: Línea de acción 5: Mercados de abastos aplican Principios Generales de Higiene para la Inocuidad de los alimentos y sostenibilidad ambiental en mercados de abastos ...	25
Tabla 7: Línea de acción 6: Mejora del entorno de los mercados de abastos	26

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Mercados de Abastos registrados, según departamento, 2016 (número)	6
Gráfico 2: Puestos fijos en funcionamiento, por rubro de negocios, 2016	6
Gráfico 3: Perú: Mercados de abastos que no accedieron a créditos del sistema financiero el año anterior al empadronamiento, por motivo, 2016 (%)	9
Gráfico 4: Cadena de frío en la comercialización de productos en los mercados de abastos (%)	11
Gráfico 5: Condición del material predominante en los techos del local (%)	11
Gráfico 6: Condición del material predominante en los pisos del local (%)	12
Gráfico 7: Condición del material predominante en las paredes del local (%)	12
Gráfico 8: Mercados de abastos con licencia de funcionamiento (%)	14
Gráfico 9: Manejo de residuos sólidos de los mercados de abastos (%)	15
Gráfico 10: Mercados de abastos que disponen de centros de acopio (%)	15
Gráfico 11: Nivel educativo del administrador de los mercados de Abastos (%)	17
Gráfico 12: Capacitación de los socios o comerciantes de los Mercados de abastos (%) ..	18
Gráfico 13: Comercio ambulatorio en los mercados de abastos (%)	19





PERÚ

Ministerio
de la Producción

PRESENTACIÓN

Según el Censo Nacional de Mercados de Abastos realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el año 2016, por encargo del Ministerio de la Producción, en el Perú existen 2,612 mercados de abastos, entre minoristas y mayoristas. Aproximadamente son más de 273 mil puestos en funcionamiento, los cuales son fuente de empleo para miles de personas. Asimismo, los mercados de abastos tienen un rol muy importante en la seguridad alimentaria nacional, además de promover nuestra biodiversidad, generan lazos comunitarios, fomentan el sector gastronómico, entre otros.

Sin embargo, a pesar de su importante rol, los mercados de abastos del país aún tienen diversos obstáculos que afectan su competitividad. Entre los principales se encuentran: i) la baja inversión en el establecimiento, ii) prácticas sanitariamente deficientes en la manipulación de los alimentos e inadecuado manejo de residuos sólidos y iii) inadecuada gestión de los mercados, entre otros.

En los últimos meses la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, hizo que los mercados de abastos se volvieran espacios de alto riesgo de contagio y propagación del virus, dejando expuestas sus limitaciones y carencias. Ante ello, fueron colocados en agenda pública, debido a su importante rol en la distribución de alimentos para los hogares del país y por su capacidad como punto de reactivación económica en los territorios.

En dicho contexto, desde el Ministerio de la Producción (PRODUCE) se aprobaron diversas iniciativas para mejorar la condición de los mercados de abastos, entre ellas, la Resolución Ministerial N° 155-2021-PRODUCE del “Modelo de gestión para Mercados de abasto Minorista Competitivos”, además de la R.M N° 086-2021-PRODUCE “Norma Técnica para el diseño de mercados de abasto”, entre otros instrumentos para la promoción de los mercados de abastos.

Sin embargo, siendo que la “limitada competitividad de los mercados de abastos”, tiene diversas causas que requieren ser atendidas por el Estado de manera integral y sostenida en el tiempo, el Ministerio de la Producción ha formulado la Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos, con el objetivo de definir líneas de acción de corto y mediano plazo que impulsen la modernización y la competitividad de los mercados de abastos públicos y privados a nivel nacional, fortaleciendo su rol en el sistema alimentario y contribuyendo al desarrollo económico, social y ambiental del país.

De esta manera, la presente Hoja de Ruta para la Modernización de Mercados de Abastos, establece las siguientes 06 líneas de acción:

LÍNEA DE ACCIÓN 1: Marco de gobernanza favorable para los mercados de abastos, con pertinencia cultural

LÍNEA DE ACCIÓN 2: Infraestructura y equipamiento adecuado para los mercados de abastos, con pertinencia cultural

LÍNEA DE ACCIÓN 3: Mercados de abastos acceden a instrumentos financieros.

LÍNEA DE ACCIÓN 4: Modernización de la gestión de los mercados de abastos.





PERÚ

Ministerio
de la Producción

LÍNEA DE ACCIÓN 5: Mercados de abastos aplican Principios Generales de Higiene para la Inocuidad de los alimentos y sostenibilidad ambiental.

LÍNEA DE ACCIÓN 6: Mejora del entorno de los mercados de abastos.

La presente “**Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos**” se alinea a los ideales del Ministerio de la Producción, que se encuentra comprometido con repensar, rediseñar y desarrollar soluciones que apunten a construir mercados de abastos inclusivos, sostenibles e innovadores, abordando integralmente sus desafíos: desde la producción y alimentación, como desde la cultura y ciudadanía. Asimismo, se alinea a la Política Nacional de Competitividad y Productividad, aprobada mediante Decreto Supremo N° 345-2018-EF, y al Decreto Supremo N° 237-2019-EF, que aprueba el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, el cual tiene como una de sus medidas de política, cuya Medida de Política 6.6: Nuevo modelo de mercado de abastos consiste en diseñar e implementar pilotos de mercados de abastos que cumplan con estándares de calidad en infraestructura, buenas prácticas, manejo de residuos sólidos, instalaciones y equipos complementarios, limpieza y seguridad, sanidad e inocuidad. Estableciéndose que estos pilotos se realizarán en diferentes regiones del Perú, tomando en consideración las condiciones geográficas, socio-económicas y culturales de cada localidad.

I. DIAGNÓSTICO DE MERCADOS DE ABASTOS

1. IMPORTANCIA DE LOS MERCADOS DE ABASTOS EN EL PERU:

Los mercados de abastos en el Perú juegan un papel fundamental en el sistema alimentario del país, además de ser una ventana de nuestra biodiversidad, generan empleos, promueven los lazos comunitarios, fomentan la gastronomía, entre otros.

De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Mercados de Abastos (CENAMA), ejecutado en el 2016 por INEI, por encargo del Ministerio de la Producción, en el Perú existían 2612 mercados, 44 de ellos mayoristas y 2568 minoristas. Asimismo, se registraron 328, 946 puestos fijos.

Tabla 1: Número de mercados de abastos por tipo y Ámbito geográfico

Tipo de mercado	Total Nacional		Ámbito	
	N°	Part. %	Urbano	Rural
Mayorista	44	2%	41	3
Minorista*	2568	98%	2253	315
Total	2612	100%	2294	318

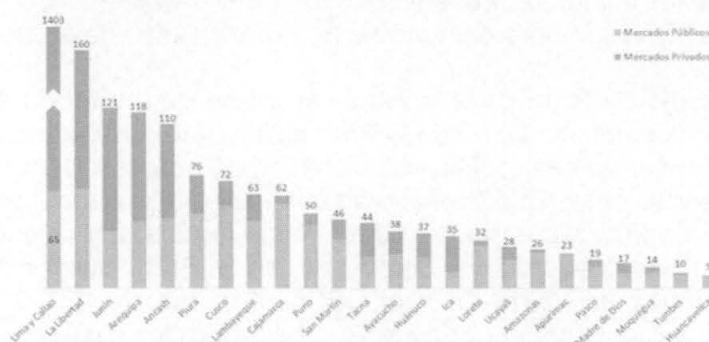
*Incluye mercados mixtos

Fuente: CENAMA, INEI 2016

Del total de mercados del país, el departamento de Lima concentra el 47%, asimismo, en los departamentos de La Libertad, Junín y Arequipa agrupan en conjunto el 15%.



Gráfico 1: Mercados de Abastos registrados, según departamento, 2016 (número)



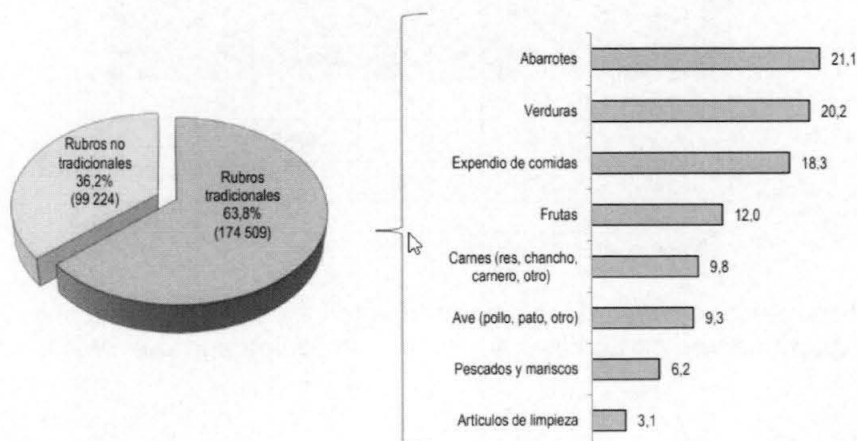
Fuente: Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016 – INEI
Elaboración: Viceministerio de MYPE e Industria - PRODUCE

Asimismo, de acuerdo con el CENAMA (2016), un total de 9 mil 317 personas laboran en la administración de los mercados de abastos a nivel nacional. De ellas, el 77,9% son hombres y el 22,1% son mujeres.

A nivel nacional, la figura más frecuente de administración en los mercados de abastos es la Junta de Propietarios, forma de organización que abarca más de la mitad (50,4%) de los centros de expendio del país, equivalente a 1317 mercados. Esta figura se traduce como la entidad encargada de la gestión y administración de las áreas de propiedad común en el mercado, entre otras responsabilidades. Le siguen en orden de importancia, los mercados de administración municipal (25,4%), aquellos administrados por personas naturales (13,6%) y Juntas Directivas (10,1%).

En relación con los rubros, según el CENAMA (2016), de los 273 mil 733 puestos en funcionamiento, el 63,8% corresponde a giros tradicionales de negocios y el 36,2% a rubros no tradicionales. Dentro del primer grupo, destacan los puestos dedicados a la venta de abarrotes (21,1%), verduras (20,2%), expendio de comidas (18,3%), venta de frutas (12,0%), entre otros. Asimismo, es preciso señalar que más del 40% de lo que se comercializa en los mercados de abastos proviene de la producción nacional agraria (verduras, frutas y carne).

Gráfico 2: Puestos fijos en funcionamiento, por rubro de negocios, 2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016.



Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2018, en los mercados de abastos laboraban 343,278 personas. La principal actividad económica de los comerciantes corresponde la venta de alimentos, bebidas y tabaco al por menor.

Respecto a la condición laboral del personal administrativo, el 81,5% (7 mil 594) labora de forma permanente, en tanto que el 18,5% (1 mil 723) lo hace de forma eventual. En ambas modalidades existe una predominancia de varones, con el 78,6% y 74,9% respectivamente.

Asimismo, los mercados de abastos son importantes en la distribución de alimentos para los hogares del país, así se tiene que más del 60% del gasto en alimentos de los hogares limeños se realiza en los mercados de abastos tradicionales¹.

Sin embargo, a pesar de su importancia en la seguridad alimentaria, distribución de alimentos, en la generación de empleo, fomento de la gastronomía y el fortalecimiento de lazos comunitarios, los mercados de abastos del país presentan diversas limitantes que afectan su competitividad.

2. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DE MERCADO DE ABASTOS

En la actualidad tenemos más de 2.600 mercados entre públicos y privados que son claves en la distribución de alimentos para los hogares del país, sin embargo, y, a pesar de su importancia, estos establecimientos presentan diversas limitantes que afectan su desempeño, entre las cuales se encuentra i) la baja inversión en el establecimiento, ii) prácticas sanitariamente deficientes en manipulación de alimentos e inadecuado manejo de residuos sólidos, iii) inadecuada gestión de los mercados, factores que generan como problema la “limitada competitividad de los mercados de abastos”.

La “limitada competitividad de los mercados de abastos”, cuyas causas se han mencionado en el párrafo precedente, impacta de manera negativa en la calidad del servicio que ofrecen a los consumidores, situación que se ha agravado producto de la crisis sanitaria producida por la COVID-19, por lo que resulta necesaria la acción del Estado para atender este problema público identificado.

Esta limitada competitividad de los mercados de abastos y sus causas, ha sido corroborado con el informe final de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal para el diseño de los pilotos de mercados de abastos 2020, por lo que en dicho informe se priorizaron los siguientes tres (03) componentes: i) Guía para la Gestión de Mercados de Abastos Competitivo, ii) Norma técnica para el Diseño de Mercados de Abastos Minoritas y iii) Instrumentos para dotar de Competitividad a los Mercados de Abastos;

Si bien, estos tres componentes contribuyen a la solución de la limitada competitividad de los mercados de abastos, estos establecimientos tienen otras limitantes que no se atienden con los tres componentes antes descritos, por tanto, PRODUCE consideró adecuado iniciar un proceso participativo con comerciantes, el sector público y la sociedad civil, por lo que se ejecutaron los talleres denominados “Radiografía de

¹ Grade. En: <http://www.grade.org.pe/novedades/potenciales-focos-de-contagio-del-covid-19-mercados-supermercados/>





Mercados de Abastos” en colaboración con FAO, cuyos resultados fueron enviados por FAO a la Dirección de Políticas de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio mediante correo electrónico de fecha 03.05.2021².

Como resultado de la sistematización de la información recopilada en los talleres de radiografía de mercados, el informe final de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal para el diseño de los pilotos de mercados de abastos 2020 y la información del Censo Nacional de Mercados CENAMA (2016), el problema público de los mercados de abastos quedó definido como *“Limitada Competitividad de los Mercados de Abastos”*, siendo sus principales causas las siguientes: i) *baja inversión en el establecimiento*, ii) *prácticas sanitariamente deficientes en manipulación de alimentos e inadecuado manejo de residuos sólidos*, iii) *inadecuada gestión de los mercados*.

Ante dicho contexto, la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio del Despacho Viceministerial de Mype e Industria del Ministerio de la Producción formula la denominada Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos, la misma que plantea líneas de acción a la problemática de los mercados cuyas causas directas limitan el desarrollo de estos establecimientos.

A continuación, se presenta un detalle de las principales causas directas identificadas.

3. CAUSAS DEL PROBLEMA

3.1. Baja inversión en los mercados de abastos

La limitada competitividad de los mercados de abastos se relaciona con la poca inversión que destinan al establecimiento, así, por ejemplo, de acuerdo con el CENAMA (2016), el 16,5 % de mercados realizaron inversiones para remodelar paredes, el 15,7 % para remodelar pisos y el 20,4 % para remodelar techos, esta poca inversión genera el deterioro en la infraestructura de estos establecimientos, sobre todo, si más del 60% tienen una antigüedad superior a los 30 años.

Una mayor inversión en mercados de abastos permitiría dirigir los recursos hacia mejoras en la infraestructura, aspectos que redundarían en la provisión de un mejor servicio, en beneficio de los consumidores.

A continuación, se presenta información referida a las causas indirectas de esta baja inversión en los mercados de abastos.

- **Poco acceso al financiamiento:**

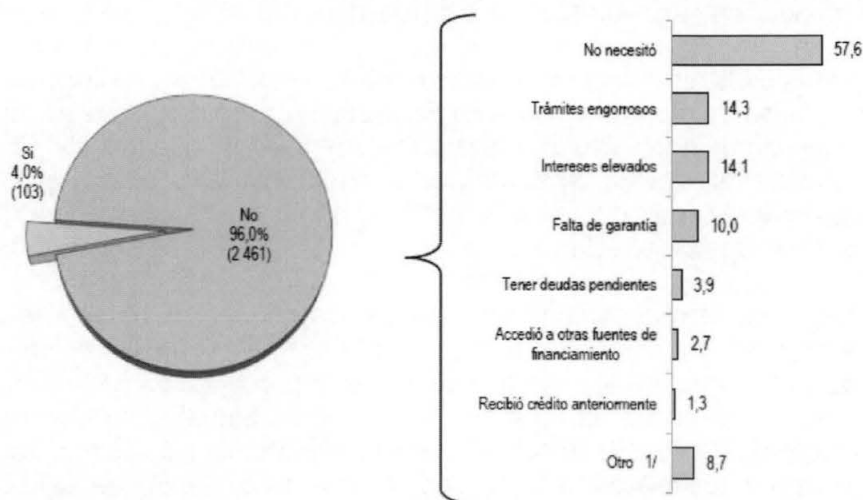
Asimismo, el acceso al financiamiento es bastante bajo, según el CENAMA 2016 solo el 4,0% de mercados informantes indicó haber accedido en conjunto a algún tipo de crédito del sistema financiero durante el año anterior al empadronamiento. En tanto, el 96,0% manifestó no haber solicitado préstamos a ninguna entidad financiera.

Entre los principales motivos por los cuales los mercados de abastos no acudieron a ninguna entidad financiera para solicitar algún crédito o financiamiento figuran, por ejemplo: falta de necesidad (57,6%), trámites engorrosos (14,3%), intereses elevados (14,1%), falta de garante o aval (10,0%) y la existencia de deudas pendientes (3,9%), entre otros.

² Como resultado del taller de radiografía de mercados se identificó un árbol de problemas que relaciona las causas directas con la problemática de mercados, los cuales se muestran en el anexo 3 del presente documento, dicho análisis es utilizado como insumo para el desarrollo de la presente Hoja de Ruta.



Gráfico 3: Perú: Mercados de abastos que no accedieron a créditos del sistema financiero el año anterior al empadronamiento, por motivo, 2016 (%)



Fuente: CENAMA, INEI 2016

A nivel territorial, respecto a los mercados que no accedieron a créditos del sistema de financiero por falta de necesidad (es decir, el 57.6%), se ubican en los departamentos de Huancavelica (100,0%), Pasco (82,4%), La Libertad (73,2%), Cajamarca (69,1%) y Lima (62,5%). Asimismo, aquellos mercados que manifestaron en alto porcentaje la existencia de trámites engorrosos se registran principalmente en los departamentos de Moquegua (69,2%) y Loreto (50,0%).

Si bien, más del 50% de mercados manifiesta que no accedió a un crédito por no necesitarlo, esto puede deberse a que dicho porcentaje corresponde a mercados que utilizan recursos propios para financiar sus mejoras. Por otra parte, hay un importante porcentaje que, si requieren de financiamiento, sin embargo, se enfrentan a los inconvenientes administrativos como los descritos en el gráfico mostrado anteriormente.

Asimismo, un elemento que limita el acceso de los mercados al crédito formal es el hecho que no tienen título de propiedad. Según los resultados del CEMANA 2016, alrededor de la tercera parte de mercados de abastos (29,6%) no cuentan con título de propiedad.

Entre las causas por las cuales no acceden a títulos de propiedad se encuentra el hecho que un gran porcentaje de estos mercados se han construido sobre terrenos invadidos o sobre terrenos comprados sin el debido saneamiento, por tanto, no pueden registrar su propiedad. Otro grupo significativo corresponde a mercados municipales, cuyo saneamiento no ha sido concluido por los diferentes cambios de gestión, pues cada autoridad local que inicia una gestión no da continuidad a las acciones de saneamiento seguidas por el gobierno anterior, entre otras razones por desconocimiento del marco regulatorio, escasa información disponible, no considerarla una acción prioritaria, la rotación de los funcionarios municipales vinculados con los mercados de abastos, entre otros factores que afectan la continuidad de los procesos de saneamiento.



El saneamiento físico legal de predios es el trámite destinado a la regularización de la documentación de la propiedad del terreno en primer lugar, y de la construcción que se haya edificado sobre el predio, con el objeto de obtener la titulación o acreditación idónea para su acceso a los Registros Públicos.

Esta realidad de los mercados de abastos también responde a una gobernanza débil, centrada principalmente en acciones de fiscalización y sanción, más no en acciones de promoción claras que permitan dinamizar el mercado de abastos con un elemento central en la distribución de alimentos de la población. Vinculado a ello, el marco regulatorio debería responder a estas particularidades territoriales y geográficas que tienen los mercados de abastos.

Finalmente, la pandemia evidenció las deficiencias de los mercados de abastos y exigió implementar medidas adicionales y realizar mejoras de infraestructura para garantizar la inocuidad de los alimentos y evitar la propagación de enfermedades y ser foco de contagios. Es así que muchos de estos establecimientos necesitaron financiamiento para implementar los protocolos, mejorar su infraestructura o liquidez para sobrevivir en los meses de la pandemia; sin embargo, muchos no lo obtuvieron ya que no cuentan con las herramientas, conocimiento u historial crediticio para acceder a instrumentos financieros.

3.2. Prácticas sanitariamente deficientes en manipulación de alimentos e inadecuado manejo de residuos sólidos:

Las prácticas sanitariamente deficientes en la manipulación de alimentos, afectan de manera importante la competitividad de los mercados de abastos, asimismo, las prácticas inadecuadas en el manejo de residuos sólidos y otras prácticas que impactan negativamente el medio ambiente. Entre las causas de estas prácticas sanitariamente deficientes en manipulación de alimentos e inadecuado manejo de residuos sólidos se ha identificado las siguientes.

a) Falta de equipamiento para la conservación e higiene de alimentos:

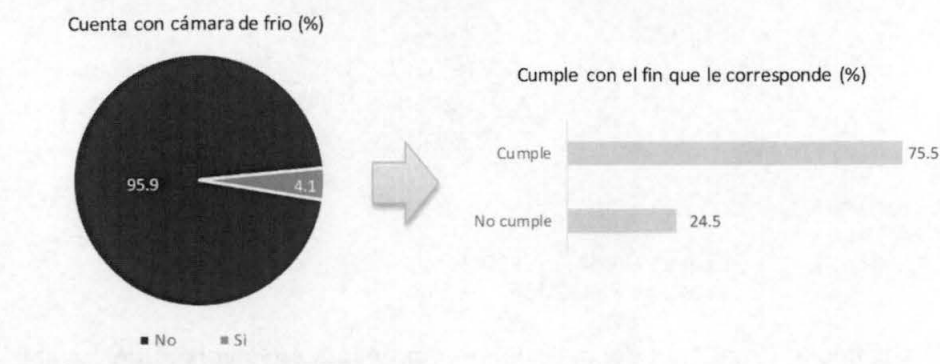
Un problema que es evidente en los mercados de abastos son las prácticas sanitariamente deficientes en la manipulación de alimentos que impacta en la inocuidad de los alimentos, lo cual se puede apreciar en la deficiente manipulación, limpieza e higiene cuando se comercializan o almacenan los productos en dichos establecimientos.

Respecto al equipamiento de los mercados de abastos, el 95,9% de mercados de abastos no cuenta con cámara de frío para el almacenamiento general, lo cual no les permite conservar en condiciones adecuadas y recomendadas los productos como carnes, pollos o pescados, a fin que estos mantengan la calidad y se evite posibles enfermedades.

Esta situación genera que muchos comerciantes tengan que rematar los productos que comercializan o venderlos en malas condiciones desventajosas o finalmente generar pérdidas por deshecho. Así también, esta situación puede desencadenar en problemas de reclamos, afectación de los recursos y hasta en enfermedades transmitidas por alimentos no aptos.



Gráfico 4: Cadena de frío en la comercialización de productos en los mercados de abastos (%)



Fuente: CENAMA, INEI 2016;
Elaboración: PRODUCE

Entre las razones por las cuales no cuentan con cámaras de frío y otros equipos se tienen la ausencia de infraestructura para los servicios básicos, en particular el servicio de electricidad, el cual es requerido para la operatividad de dicho equipamiento. En cuanto a regiones, de acuerdo con el CENAMA (2016) se aprecia que en los departamentos de la región central de país como Apurímac, Ayacucho, Huánuco y Pasco, la totalidad de mercados (112 en total) no cuentan con cámaras de frío, la misma situación ocurre en los departamentos de Madre de Dios y Tumbes (que acumulan 27 mercados en total).

Asimismo, en el informe Técnico final de la Comisión Multisectorial se precisa que los mercados de abastos no cumplen con los requerimientos técnicos en cuanto a especificaciones de arquitectura, urbanísticas, ingenieriles, sanitarias y de seguridad.

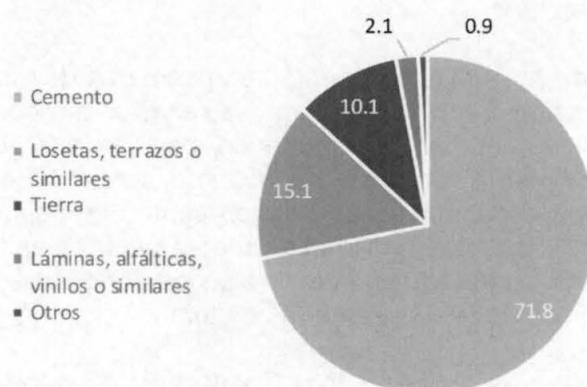
De acuerdo con los resultados del CENAMA del 2016, el 64.8% de los mercados de abastos tienen techos de planchas de calamina y el 28.4% de concreto armado. Con relación a las paredes, el 78,9% de los mercados tienen paredes de ladrillo o bloque de cemento y el 11.1% son de madera y finalmente, respecto a los pisos, el 71.8% de los pisos es de cemento, el 15.1% de losetas, terrazas o similares, y el 10.1% de tierra.

Gráfico 5: Condición del material predominante en los techos del local (%)



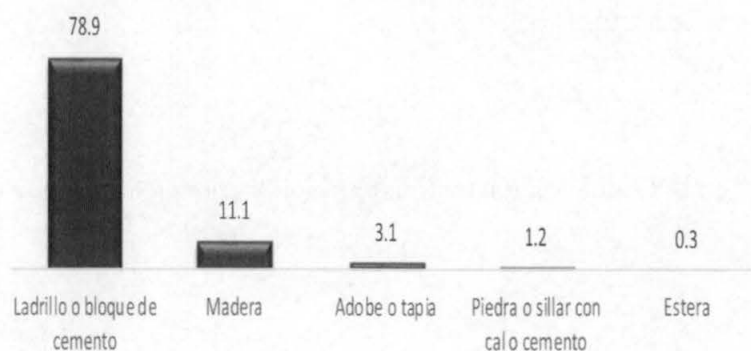
Fuente: CENAMA, INEI 2016
Elaboración: PRODUCE

Gráfico 6: Condición del material predominante en los pisos del local (%)



Fuente: CENAMA, INEI 2016
Elaboración: PRODUCE

Gráfico 7: Condición del material predominante en las paredes del local (%)



Fuente: CENAMA, INEI 2016
Elaboración: PRODUCE



Como se ha mencionado, los mercados de abastos no cumplen con los requerimientos técnicos en cuanto a especificaciones de arquitectura, urbanísticas, ingenieriles, sanitarias y de seguridad, pues sus construcciones se han dado en forma progresiva y de manera informal, por lo que no han tomado en cuenta parámetros de construcción o de seguridad debido a la falta de conocimiento por parte de los constructores de mercados de abastos acerca de los parámetros necesarios; así como, a la ausencia por muchos años de una norma específica que regule los requisitos que deben cumplir estos establecimientos.

Al respecto, en el mes de mayo del presente del 2021 se aprobó con Resolución Ministerial N° 00148-2021-PRODUCE, la Norma Técnica para el diseño de mercados de abastos minoristas, siendo esta la primera normativa de infraestructura especializada para los mercados de abasto en el país, que tiene como base la Norma Técnica A.070 "Comercio" del Reglamento Nacional de Edificaciones", modificada por Resolución Ministerial N° 061-2021-VIVIENDA.

Asimismo, los mercados de abastos presentan problemas de acceso a los certificados ITSE, la norma vigente aprobada en el año 2018, es un documento en el cual consta que en un establecimiento se tienen controlados todos los riesgos vinculados a las actividades que se desarrollan en él, para lo cual se encuentran implementadas todas las medidas de seguridad y protocolos correspondientes, siendo los mercados de abastos clasificados con riesgos alto – muy alto dentro de la matriz de evaluación de riesgo del ITSE. Los mercados deben cumplir una serie de requisitos para obtenerlo, y teniendo en cuenta que de acuerdo con el CENAMA (2016), el 62,1% de los mercados tienen una antigüedad de más de 30 años, resulta probable que no cumplan con las condiciones necesarias para acceder al certificado ITSE. Sin embargo, es necesario precisar que, el Reglamento de ITSE (Decreto Supremo N° 002-2018-PCM) establece en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria, un procedimiento alternativo para la obtención del certificado ITSE aplicable a las edificaciones antiguas, por lo que los mercados de abastos pueden adecuarse a este.

Como se ha mencionado, los mercados se han venido construyendo generalmente en forma progresiva, sin un apego a las normas técnicas. Es por ello que los mercados de abastos deben realizar ajustes importantes que implica la remodelación de la edificación como, en las instalaciones eléctricas, el diseño arquitectónico (ancho de pasadizos), en las estructuras o cambio de materiales de edificación de los puestos, que implica la participación de profesionales y costos elevados para la remodelación, para lo cual los mercados deben emplear recursos financieros para realizar los ajustes necesarios, y de esta manera puedan acceder al certificado ITSE.

Para solicitar la ITSE se requiere los siguientes documentos técnicos: a) Croquis de ubicación, b) Plano de arquitectura de la distribución existente y detalle del cálculo de aforo, c) Plano de distribución de tableros eléctricos, diagramas unifilares y cuadro de cargas, d) Certificado vigente de medición de resistencia del sistema de puesta a tierra, e) Plan de Seguridad del Establecimiento Objeto de Inspección, f) Memoria o protocolos de pruebas de operatividad y/o mantenimiento





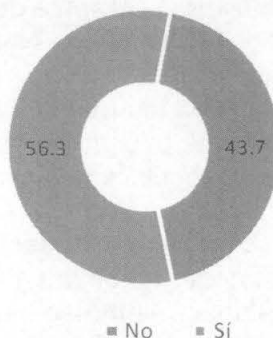
PERÚ

Ministerio
de la Producción

de los equipos de seguridad y protección contra incendio. Las características de estos requisitos se encuentran especificadas en el Manual de Ejecución de ITSE³.

En este contexto de autoconstrucción e informalidad, los mercados de abastos registran problemas para acceder a la licencia de funcionamiento, según el CENAMA 2016 el 43,7% de mercados no cuentan con licencia de funcionamiento. Solo el 56.3% realiza sus actividades de manera formal pues tiene licencia de funcionamiento.

Gráfico 8: Mercados de abastos con licencia de funcionamiento (%)



Fuente: CENAMA, INEI 2016
Elaboración: PRODUCE



b) Distribución ineficiente de los espacios:

Los resultados del CENAMA (2016) indican que es escaso el número de establecimientos que cuentan con el área de carga y descarga para la mercadería que ingresa y sale de los mercados de abastos, ya que solo 15,1% posee estos espacios. Asimismo, el 66,6% de los mercados no cuentan con contenedores para la eliminación de residuos sólidos y además el 80,5% no poseen un área o espacio exclusivo para el acopio temporal de los residuos sólidos que generan los puestos de mercado, lo cual no permite la segregación y clasificación de residuos sólidos que les permita el aprovechamiento de los mismos y, asimismo, dificulta las acciones de recolección y transporte del servicio municipal y/o privado. En el caso de los puestos de venta de alimentos, estos no guardan una distribución ordenada por giro según riesgo, lo que facilita la contaminación cruzada de los alimentos de consumo directo y no propicia la aplicación de programas de higiene y saneamiento.

Esta situación se debe a la mala planificación e improvisación del ambiente de los mercados de abastos, así como autoconstrucción informal de estos establecimientos. Además, siendo que estas áreas son de uso común, no todos los comerciantes las consideran relevantes, por lo que no llegan a consensos sobre la inclusión de las mismas en el diseño final del mercado de abastos. A esto

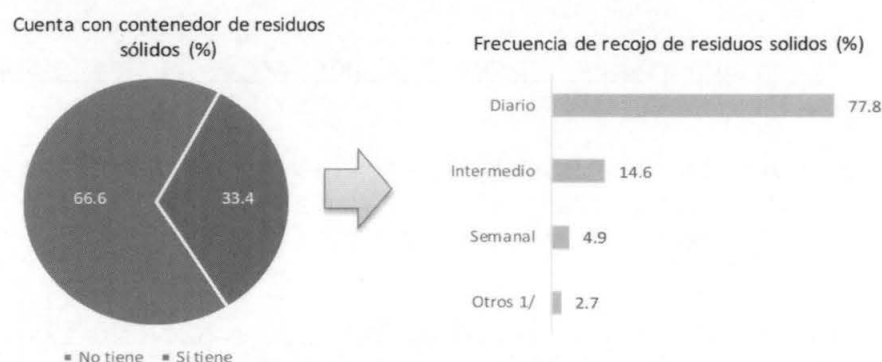
³<http://www.cenepred.gob.pe/web/wp-content/uploads/ltse/decreto-supremo-n-002-2018-pcm%20y%20RJ-016-2018-CENEPRED-J/Manual%20ITSE%20RJ-016-2018-CENEPRED-J.pdf>

debe sumarse que el marco normativo específico para la construcción de estos establecimientos ha sido definido recientemente⁴.

Asimismo, esta situación puede atribuirse a un diseño poco adecuado de los espacios designados, toda vez que el proceso de acopio y segregación requieren de ciertas características no contempladas en el diseño original. Según los datos del CENAMA (2016), el 62,1 % de mercados de abastos tienen de 30 a más años de antigüedad.

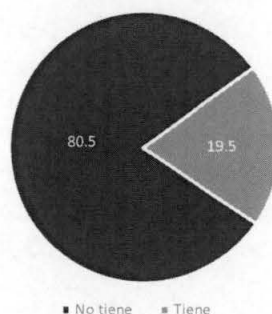
Respecto a la frecuencia de recojo de residuos sólidos, alrededor de una cuarta parte de los mercados (22,2%) recoge los residuos sólidos con frecuencia distinta a la diaria, situación que puede afectar a la inocuidad y calidad de los productos que se comercializan en el lugar⁵.

Gráfico 9: Manejo de residuos sólidos de los mercados de abastos (%)



Fuente: CENAMA, INEI 2016
Elaboración: PRODUCE

Gráfico 10: Mercados de abastos que disponen de centros de acopio (%)



⁴ Resolución Ministerial N° 00148-2021-PRODUCE, Norma Técnica para el diseño de mercados de abastos minoristas, aprobada el 24 de mayo del 2021.

⁵ Se conoce la existencia de iniciativas individuales para la recuperación de alimentos a través de las ollas comunes o el Banco de Alimentos, pero son iniciativas individuales.



PERÚ

Ministerio
de la Producción

Fuente: CENAMA, INEI 2016
Elaboración: PRODUCE

Muchos de los mercados de abastos a nivel nacional son producto de una mala planificación, improvisación y la autoconstrucción que no tomó en cuenta los espacios correspondientes para los procesos esenciales como el acopio temporal de los residuos sólidos. Asimismo, la realidad nos muestra que muchos mercados de abastos tienen sus contenedores de residuos sólidos afuera de los establecimientos, o que muchos utilizan contenedores de residuos sólidos que no cumplen con la normativa vigente, debido al desconocimiento, poca inversión para cumplir la normativa, y falta de capacitación en los procesos de disposición de residuos sólidos.

Es en este marco que se aprecia una inadecuada gestión integral de los residuos sólidos generados al interior de los mercados de abastos, y en sus alrededores por el comercio informal y ambulatorio.

c) Fiscalización y supervisión inadecuada por parte de las autoridades competentes:

Según los resultados del CENAMA 2016, el 59,5% de mercados de abastos no fue fiscalizado en temas sanitarios relacionados a la inocuidad; lo cual significa que no se está supervisando y/o fiscalizando a todos los mercados de abastos.

De acuerdo con el informe de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal para el Diseño de pilotos de Mercado de Abastos, en el caso sanitario para la comercialización de productos hidrobiológicos, los problemas que se presentan son: la falta de condiciones sanitarias en el transporte, almacenamiento y comercialización de productos hidrobiológicos, desconocimiento o desinterés en la aplicación de buenas prácticas de manipulación e higiene, además de la comercialización de productos que no cumplen con las tallas mínimas y vedas.

Aún existe una brecha en el control y vigilancia de las actividades de comercialización y manipulación de productos hidrobiológicos y cárnicos en los mercados minoristas. Esta brecha se presenta por el poco conocimiento y deficiente intervención de los gobiernos locales sobre las normas relacionadas a la manipulación de productos hidrobiológicos y cárnicos, para las actividades de vigilancia y control en inocuidad de los alimentos y piensos. Asimismo, los comerciantes y usuarios tienen un rol importante en el control y vigilancia sanitaria de los alimentos, que garantice que estos se expendan en las mejores condiciones sanitarias y sean de procedencia segura, para su consumo.

3.3. Inadecuada gestión de mercados:

En el informe técnico final de la Comisión Multisectorial se señala que las personas que administran los mercados de abastos realizan una gestión empresarial que no siempre es especializada; al respecto, de acuerdo con los resultados del CENAMA



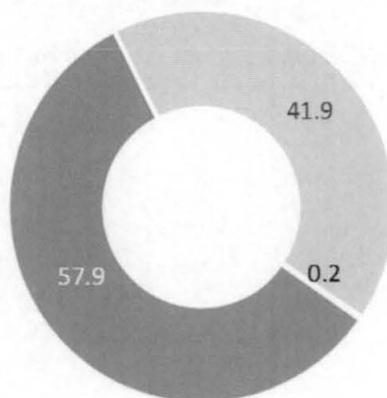


PERÚ

Ministerio
de la Producción

(2016) se encontró que solo el 41.9% de los administradores de mercados tiene estudios superiores, lo que estaría evidenciando un alto porcentaje de mercados de abastos que son gestionados por personas sin formación especializada. Así se tiene que el 57,9% de las personas que gestionan dichos establecimientos solo cuentan con educación básica; así también existe un 0,2% de administradores sin educación básica.

Gráfico 11: Nivel educativo del administrador de los mercados de Abastos (%)



■ sin educación ■ educación básica ■ educación superior

Fuente: CENAMA, INEI 2016

Elaboración: PRODUCE

Si bien la formación superior no determina una buena gestión, una formación especializada permite que la persona a cargo del mercado pueda manejar las herramientas de gestión especializadas, y de esta manera hacer frente a los retos que enfrentan estos establecimientos. Asimismo, según los "Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercados de Abastos" (RM N°196-2016-PRODUCE), el desarrollo de capacidades ocupa un lugar importante en la mejora de la competitividad de los mercados de abastos, dado que todo proceso de cambio requiere del empoderamiento de las personas, los líderes y las organizaciones.

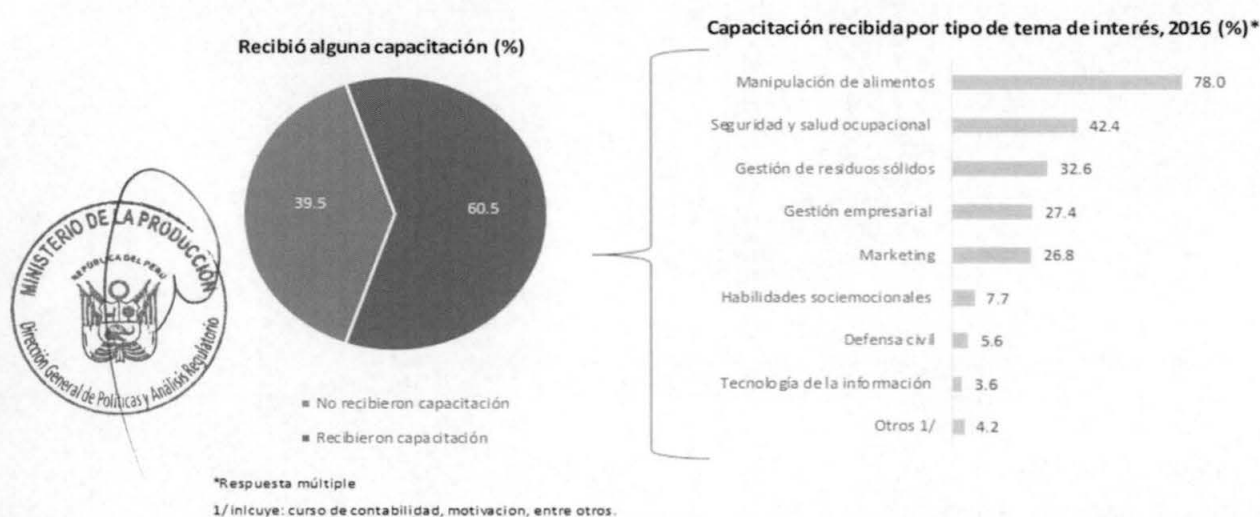
Por ello, dentro del "Modelos de gestión para mercados de abastos competitivos", publicado con la R.M. 155-2021-PRODUCE, se hace énfasis en el rol del administrador o gerente del mercado, quien ejerce la dirección ejecutiva, administrativa y supervisión del mercado de abastos, y es esa personal quien debe planificar, organizar, controlar, desarrollar, liderar todos los requerimientos que necesita el mercado para poder tener una mejora continua. Esa persona es una pieza clave para potenciar las fortalezas del establecimiento.

a) Baja capacitación a administradores

La capacitación de las personas que laboran en los mercados es un elemento importante que permite una mejor gestión de las actividades operativas. Según los resultados del CENAMA 2016, alrededor del 40% de los socios o comerciantes de mercados de abastos no recibió ninguna capacitación en temas de gestión empresarial. Al respecto, es preciso señalar que la gestión empresarial, marketing y manejo de tecnología de la información, son herramientas que permiten mejorar la competitividad y productividad de un negocio.

Respecto a la capacitación, solo fue recibida por un porcentaje reducido de socios o comerciantes de mercados de abastos, es así que, en temas de gestión empresarial corresponde al 27,4%, marketing 26,8% y tecnología de la información y comunicación 3,6%.

Gráfico 12: Capacitación de los socios o comerciantes de los Mercados de abastos (%)



Fuente: CENAMA, INEI 2016

Elaboración: PRODUCE

También se debe señalar, como parte de la problemática en la gestión de mercados, que, de acuerdo al Informe Final de la Comisión Multisectorial, existe un desconocimiento del control metrológico de balanzas utilizadas en transacciones comerciales, de los estándares de calidad que deben cumplir las balanzas empleadas y de que existen unidades de verificación metrológica. Asimismo, en dicho informe se identifica que existe desconocimiento de la normatividad sobre protección al consumidor y publicidad, mecanismos de solución de conflictos en mercados de abastos, y los servicios de atención que brindan los comerciantes a los clientes se encuentran debilitados y/o son inexistentes.

b) Escasa aplicación e incorporación de herramientas digitales en los procesos, actividades y servicios que se dan en los mercados para promover la innovación

De acuerdo con el CENAMA (2016), el 39,6 % de los mercados de abastos no capacitaron a sus socios y/o comerciantes, y de entre aquellos mercados que si fueron capacitados, solo el 3,6 % realizaron capacitación a sus socios y/o comerciantes en temas de tecnología de información.

Si bien hay un avance en el desarrollo de los temas digitales a partir de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, se ha requerido por parte de los comerciantes la adopción de algunas herramientas digitales disponibles a fin de promover el distanciamiento social, como son las ventas en línea mediante el uso de las redes sociales, los medios de pagos electrónicos, aplicativos de delivery entre otros.

Los comerciantes, en el taller "Radiografía de mercados para la elaboración de la Hoja de Ruta" han reconocido el tema de la digitalización como una de las principales limitantes de los mercados de abastos. En ese sentido se identifica la problemática relacionada con la falta de conocimiento en el uso de tecnología en los comerciantes, y el limitado servicio para el uso del comercio electrónico y medios para acercar la oferta de los productos al cliente/consumidor.

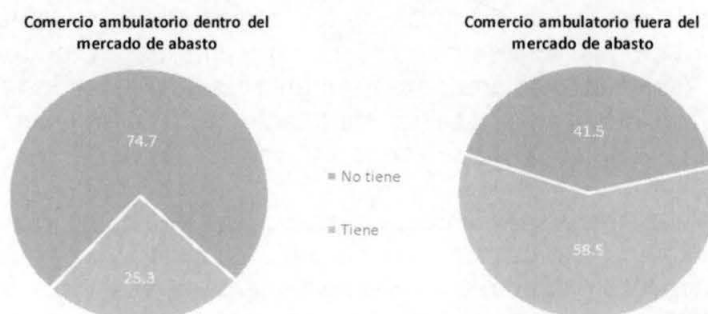
Las razones del limitado conocimiento sobre el uso de la tecnología en los mercados de abastos se deben a factores tales como: 1) La mayoría de los comerciantes son personas bastante mayores, por lo que no tienen tanto contacto con la tecnología; 2) Nunca antes habían tenido la necesidad de utilizar plataformas digitales, ya que los clientes iban hacia los mercados presencialmente, 3) limitado acceso a servicios de capacitación en herramientas tecnológicas, entre otros.

c) Informalidad e inseguridad del entorno

Los resultados del CENAMA 2016, indican que en el 58,5% de los mercados de abastos existen ambulantes en sus afueras y en el 25,3% existen dentro de los mismos mercados. Esta situación perjudica la competitividad de los comerciantes formales, debido al desorden ocasionado, competencia desleal, posibles contagios, mayores gastos en comparación con los comerciantes informales.

Esta situación fue corroborada en el informe final de la Comisión Multisectorial, donde se señala que las actividades de comercio informal al entorno de los mercados de abastos, constituyen otra limitante importante para su competitividad, situación que origina problemas de inseguridad, generación de residuos sólidos, caos urbano y transporte informal.

Gráfico 13: Comercio ambulatorio en los mercados de abastos (%)



Fuente:

Elaboración: PRODUCE

CENAMA, INEI 2016



PERÚ

Ministerio
de la Producción

Esta situación de presencia de comercio informal tiene entre sus causas el hecho que los mercados de abastos se han visto superados por la demanda, sobre todo, considerando que los mercados de abastos en más del 60% tienen una antigüedad mayor a los 30 años de construidos, por tanto, la dimensión con la cual se construyeron ha sido superada por la demanda. A esto se suma la debilidad en las acciones de fiscalización y sanción por parte del gobierno local.

4. MODELO DE PROBLEMA PÚBLICO PARA LA HOJA DE RUTA:

Producto de la información presentada en los párrafos anteriores, el problema público ha sido definido de la siguiente manera "**Limitada competitividad de los mercados de abastos**".

Esta limitada competitividad de los mercados de abastos tiene su origen en las siguientes causas:

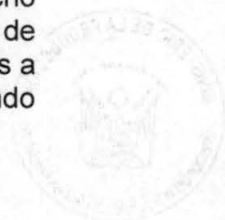
- a) **Baja inversión en los mercados de abastos:** Son muy pocos los mercados de abastos que acceden a los instrumentos financieros, con una oferta de créditos que no responden a sus necesidades, así como una limitada difusión de dichos instrumentos. Asimismo, los mercados manifiestan demoras en trámites, procedimientos u otras limitaciones que no permite utilizar los instrumentos financieros en forma adecuada.

Contribuye con esta causa, el hecho que del Estado no se ha definido políticas o marco normativo promotor para mercados de abastos, a esto se suma el hecho que este marco normativo no responde a las características de los mercados de abastos, además de la existencia de superposición de autoridades y normativas a los que estos establecimientos están obligados a dar cumplimiento, contribuyendo con una débil gobernanza para los mercados.

- b) **Prácticas sanitariamente deficientes en la manipulación de los alimentos e inadecuado manejo de residuos sólidos:**

Los comerciantes de mercados de abastos, tiene prácticas sanitariamente deficientes en la manipulación de alimentos e inadecuado manejo de residuos sólidos. Esta situación se presenta, pues los mercados de abastos muestran infraestructura inadecuada con poco mantenimiento, equipamiento deficiente, situación que afecta las prácticas de los comerciantes. Además, se evidencia informalidad en las infraestructuras al no cumplir con el marco regulatorio dispuesto. Respecto a las áreas complementarias, los mercados carecen de áreas de carga y descarga que resultan importantes para prestación del servicio. Lo mismo sucede con las áreas referidas a la gestión de residuos sólidos.

Además, el deficiente saneamiento básico, acceso al agua, desagüe y servicios sanitarios, contribuye con las deficientes prácticas sanitarias, de higiene y manipulación de alimentos, y consecuentemente al riesgo de contaminación de los alimentos que expenden





- c) **Inadecuada gestión de mercados:** La mayoría de dirigentes no cuentan con formación administrativa, comercial y gerencial que potencie a sus mercados; además aún se percibe una alta prevalencia de la visión individualista que dificulta acciones cooperativas, limitado diálogo entre comerciantes y municipalidades. La ausencia de una oferta de capacitación formal para la gestión de mercados de abastos resulta una limitante para la competitividad de estos espacios. Además, la falta de estrategias articuladas para lograr que los mercados formen parte de la promoción turística y gastronómica del país. Asimismo, escasos programas de sensibilización y capacitación para personal administrativo y comerciantes, los cuales deben enmarcarse en programas de modernización, gestión y fortalecimiento de organizaciones.

Adicionalmente, en los mercados de abastos del país es escasa la aplicación de innovación y uso de medios digitales, circunstancia que los hace menos competitivos ante formatos de comercio más modernos o las necesidades que esta crisis sanitaria ha demandado. Producto de la crisis sanitaria el no uso de estos medios digitales ha dejado en desventaja a los mercados de abastos. Por tanto, corresponde apoyar para que los mercados de abastos estén en capacidad de adoptar estas tecnologías disponibles.



El problema público y sus causas son producto de la sistematización de la información recopilada en los talleres de radiografía de mercados, el informe final de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal para el diseño de los pilotos de mercados de abastos 2020 y la información del Censo Nacional de Mercados CENAMA (2016). Asimismo, para atender los problemas identificados en los mercados de abastos, se detallan las líneas de acción, las cuales también resultan del proceso de sistematización mencionado, en la que participaron diversos actores del sector público y privado vinculados a los mercados de abastos. Las líneas de acción que tienen por finalidad abordar las causas y subcausas que han sido identificadas en el diagnóstico.

Como resultado del proceso de sistematización de la información, se presenta el árbol de problemas⁶ en la cual se identifica las causas directas e indirectas asociadas al problema público identificado, el cual se utiliza como base para el planteamiento de las líneas de acción que se desarrollan en la presente Hoja de Ruta, el cual se muestra en el Anexo 1 del presente documento. En dicho árbol se presentan las causas directas, indirectas y las subcausas identificadas, de esta forma se muestra la relación entre ellas, proceso que permite determinar las líneas de acción para poder atender las causas y subcausas identificadas.

⁶ En el anexo 1 se muestran la versión final del árbol del problema.

**PERÚ**Ministerio
de la Producción

II. HOJA DE RUTA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTOS

1. OBJETIVO:

Definir líneas de acción de corto y mediano plazo que impulsen la modernización y la competitividad de los mercados de abastos públicos y privados a nivel nacional, fortaleciendo su rol en el sistema alimentario y contribuyendo al desarrollo económico, social y ambiental del país.

2. LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA HOJA DE RUTA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTOS

La Hoja de Ruta para la modernización de los mercados de abastos propone líneas de acción, las cuales están vinculadas con las problemáticas identificadas. En cada línea de acción se detallan las actividades, los actores responsables, la meta por cada acción y horizonte de tiempo de implementación (se considera 1 año para el corto plazo y 3 años para el mediano plazo).

Es importante mencionar que las acciones que se proponen deberán ser implementadas articuladamente entre el sector público (Ministerios, Organismos adscritos y Gobiernos locales), sector privado y sociedad civil.

A continuación, se presentan las siguientes líneas de acción que tienen por finalidad abordar las causas y subcausas que han sido identificadas en el diagnóstico del problema de la Limitada competitividad de los mercados de abastos.

A. LÍNEA DE ACCIÓN 1: Marco de gobernanza favorable para los mercados de abastos, con pertinencia cultural

Como parte del proceso de modernización de los mercados de abastos se requiere mejorar la gobernanza a nivel nacional y el marco de acción para los Gobiernos Regionales y Locales, considerando la heterogeneidad de las realidades a nivel territorial, con pertinencia cultural, y fortalecido con sistemas de información, monitoreo y evaluación de su implementación, de las intervenciones.

Tabla 2: Línea de acción 1: Marco de gobernanza favorable para mercados de abastos, con pertinencia cultural

Acciones	Entidad responsable	Meta	Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (3 años)
a. Proponer una política nacional para los mercados de abastos	PRODUCE DGP	1 política propuesta		X
b. Evaluar el marco normativo vigente para su actualización	PRODUCE DGP	1 actividad anual de actualización de marco normativo	X	X

**PERÚ****Ministerio
de la Producción**

Acciones	Entidad responsable	Meta	Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (3 años)
c. Difundir el marco normativo vigente	PRODUCE DGP	1 actividad anual de difusión	X	X
d. Formular una propuesta de Ley para la promoción y modernización de los Mercados de Abastos.	PRODUCE DGP	1 propuesta de ley		X
e. Actualizar el Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abastos (R.M. N° 282-2003-SA/DM)	DIGESA, SENASA, SANIPES	1 reglamento sanitario actualizado	X	
f. Revisar la Ley de privatización de mercados abastos (Leyes N° 26569, 27001 y 27304) y proponer mejoras, según corresponda	PRODUCE DGP	1 informe de revisión de la ley		X
g. Formular Lineamientos generales para los reglamentos internos de mercados de abastos	PRODUCE DGP	1 lineamiento formulado	X	
h. Actualizar el censo de mercados de abastos hacia el año 2022	PRODUCE	1 censo realizado		X
i. Elaborar una Norma técnica de tipificación de mercados.	PRODUCE PNDP, MIDAGRI	1 norma técnica elaborada	X	
j. Generar evidencia sobre las intervenciones y regulaciones vinculadas con los mercados de abastos	PRODUCE DGP	1 estudio anual	X	X



B. LÍNEA DE ACCIÓN 2: Infraestructura y equipamiento adecuado para los mercados de abastos, con pertinencia cultural

Se requiere de programas de inversión para la mejora de la infraestructura y equipamiento que deben ser acompañado por acciones de sensibilización, orientación, capacitación dirigido tanto a los mercados públicos como los mercados privados, especialmente los de pequeña escala.

Tabla 3: Línea de acción 2: Infraestructura y equipamiento adecuado para los mercados de abastos, con pertinencia cultural

Acciones	Entidad responsable	Meta	Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (3 años)
a. Implementar un programa de asistencias técnicas a gobiernos locales en: Formulación de proyectos, expedientes técnicos, mantenimiento y modernización de mercados de abastos.	PRODUCE PNPD	1 programa de asesorías	X	
b. Elaborar un instrumento metodológico para impulsar las inversiones de los gobiernos locales del tipo IOARR.	PRODUCE PNPD OPMI	1 instrumento IOARR	X	
c. Incorporar metas en el Programa de Incentivos a la Gestión Municipal con pautas para la obtención de los certificados ITSE.	PRODUCE PNPD MVCS	1 meta incorporada en el programa de incentivos municipales		X
d. Difundir los fondos concursables para el equipamiento de la cadena de frío de los mercados.	PROINNOVATE	1 programa de difusión	X	

**PERÚ****Ministerio
de la Producción**

Acciones	Entidad responsable	Meta	Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (3 años)
e. Implementar programas de asistencia técnica para la formalización de los mercados en: saneamiento físico legal, Infraestructura, ITSE	PRODUCE PNDP MVCS	1 programa implementado	X	

C. LÍNEA DE ACCIÓN 3: Mercados de abastos acceden a instrumentos financieros

La modernización de los mercados de abastos requiere desarrollar instrumentos financieros que respondan a las necesidades de los mercados de abastos, proporcionándoles los recursos necesarios para capital de trabajo, infraestructura y equipamiento y otras actividades que sean importante para la mejora de los mercados de abastos.

Tabla 4: Línea de acción 3: Mercados de abastos acceden a instrumentos financieros

Acciones	Entidad responsable	Meta	Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (3 años)
a. Desarrollar mecanismos de apoyo financiero para capital de trabajo de mercados de abastos.	PRODUCE, DGDE	1 mecanismo diseñado	X	
b. Promover el desarrollo de instrumentos financieros para inversión en infraestructura y equipamiento.	PRODUCE DGDE	1 instrumento financiero propuesto	X	
c. Difundir los instrumentos financieros en los mercados de abastos	PRODUCE DGDE	1 campaña anual de difusión	X	X
d. Promover campañas de cultura financiera en los mercados de abastos	PRODUCE DGDE	1 campaña anual de difusión	X	X
e. Implementar programas de asistencia técnica para la obtención de licencia de funcionamiento	PRODUCE PNDP MVCS	1 programa anual implementado	X	X
f. Brindar asistencia técnica a gobiernos locales para el desarrollo de instrumentos de financiamiento urbano orientado a mercados de abastos	MVCS	1 programa de asistencia técnica	X	

D. LÍNEA DE ACCIÓN 4: Modernización de la gestión de los mercados de abastos

La modernización de los mercados de abastos requiere desarrollar nuevos modelos de gestión que implique la mejora de capacidades especializadas, administrativas de comerciantes acompañadas con el fortalecimiento de las organizaciones de comerciantes, asimismo, el uso de herramientas y plataformas digitales, desarrollo de competencias digitales, se considera una condición necesaria para adaptarse a las nuevas demandas de los consumidores y el impulso de la economía y transformación digital en el país.

Tabla 5: Línea de acción 4: Modernización de la gestión de los mercados de abastos

Acciones	Entidad responsable	Meta	Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (3 años)
a. Implementar un programa de capacitación en el "Modelo de gestión de mercados de abastos minorista competitivos" aprobado por PRODUCE.	PRODUCE DGDE	1 programa anual de capacitación	X	X



**PERÚ****Ministerio
de la Producción**

Acciones	Entidad responsable	Meta	Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (3 años)
b. Elaborar Manuales Especializados por Giro de Mercado para la Gestión de los puestos de mercados de abastos.	PRODUCE DGDE	5 manuales por giro de mercado aprobados	X	
c. Fortalecer la asociatividad de los comerciantes	PRODUCE DGDE	3 actividades anuales de fortalecimiento de asociatividad de los comerciantes	X	X
d. Promover el uso de las Unidades de Verificación Metrológica en los mercados de abastos	PRODUCE INACAL	3 actividades anuales de promoción de uso de UVM	X	X
e. Implementar el Programa de capacitación "Mi puesto saludable y con futuro", para productos hidrobiológicos	PRODUCE A COMER PESCADO	1 programa implementado	X	
f. Desarrollar nuevos mecanismos para mejorar y modernizar el abastecimiento y la distribución de alimentos de los mercados minoristas	PRODUCE, MIDAGRI	1 piloto implementado	x	
g. Realizar acciones de orientación para trabajadores y empleadores de los mercados de abastos en materia de seguridad y salud en el trabajo	SUNAFIL, MTPE, PRODUCE, GOBIERNOS LOCALES	15% de mercados de abastos reciben orientación para sus trabajadores y empleadores en materia de seguridad y salud en el trabajo		X
h. Elaborar un directorio de gremios, asociaciones, cooperativas, representantes y conductores de puestos de mercados	PRODUCE	1 directorio creado		X
i. Implementar programa de formalización tributaria	PRODUCE	1 programa anual implementado	X	X
j. Implementar el "Instrumento de digitalización para la competitividad" en mercados de abasto.	PRODUCE DGITDF	1 instrumento anual implementado	X	x
k. Capacitar a comerciantes en las herramientas y plataformas digitales y alfabetización digital en PRODUCE	PRODUCE PNTE PCM-SGTD	30 % mercados de abastos que capacitaron a sus comerciantes		X
l. Desarrollar un sistema de información continua y seguro para los mercados de abastos	PRODUCE	1 sistema de información implementado		X
m. Realizar eventos competitivos articulados "Hackaton" sobre las problemáticas de mercados	PRODUCE-DGITDF PCM-SGTD	1 evento anual realizado	X	X

E. LÍNEA DE ACCIÓN 5: Mercados de abastos aplican Principios Generales de Higiene para la Inocuidad de los alimentos y sostenibilidad ambiental

Las prácticas inadecuadas en la manipulación de alimentos, así como la deficiente higiene y saneamiento afectan de manera importante la competitividad de los mercados de abastos, asimismo, las prácticas inadecuadas en el manejo de residuos sólidos y efluentes, entre otras prácticas que impactan negativamente el medio ambiente. En ese sentido, se requiere promover acciones para el aseguramiento de la calidad, inocuidad y una adecuada gestión de los residuos sólidos, entre otras prácticas que aseguren alimentos inocuos para los consumidores.

Tabla 6: Línea de acción 5: Mercados de abastos aplican Principios Generales de Higiene para la Inocuidad de los alimentos y sostenibilidad ambiental



**PERÚ****Ministerio
de la Producción**

Acciones	Entidad responsable	Meta	Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (3 años)
a. Promover el aseguramiento en el suministro de los servicios básicos de agua, desagüe, electricidad y servicios de limpieza pública	PRODUCE MVCS	1 programa de aseguramiento de suministro		X
b. Proponer un programa para la aplicación de los Principios Generales de Higiene en mercados de abastos	DIGESA SENASA SANIPES (COMPIAL)	1 programa implementado		X
c. Promover buenas prácticas de comercialización, almacenamiento y transporte de los productos hidrobiológicos en los mercados de abastos.	PRODUCE SANIPES	1 programa anual de actividades de promoción ejecutadas	X	X
d. Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales en: Mejorar las intervenciones en vigilancia y control para el cumplimiento de normas sanitarias con apoyo de comités de control interno de los mercados.	DIGESA, SENASA, SANIPES	1 actividad anual de fortalecimiento realizadas	X	X
e. Promover la aplicación del enfoque de gestión integral de los residuos sólidos en las actividades de los mercados de abastos	MINAM PRODUCE DGAAMI	1 programa anual de actividades realizadas	X	X
f. Elaborar y difundir lineamientos generales para el manejo de residuos sólidos en mercados de abastos	MINAM PRODUCE DGAAMI	1 lineamiento aprobado 10 % de mercados participan de acciones de difusión		X
g. Implementar acciones que prevengan la comercialización de productos vencidos y/o con alertas o advertencias de riesgo en alimentos, garantizando su recojo o cambio oportuno.	PRODUCE, INDECOPI	1 acción anual de actividades	X	X
h. Difundir los fondos concursables para el manejo de residuos sólidos	PROINNOVATE	1 programa de difusión	X	
i. Realizar campañas de difusión para la prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos	PRODUCE	1 campaña de difusión para la prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos	X	

**F. LÍNEA DE ACCIÓN 6: Mejora del entorno de los mercados de abastos**

Los mercados requieren mejorar su relación con su entorno, buscando ser espacios amigables y seguros para los consumidores, promoviendo la inclusión.

Tabla 7: Línea de acción 6: Mejora del entorno de los mercados de abastos

Acciones	Entidad responsable	Meta	Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (3 años)
a. Promover el uso de espacio público temporal para los comerciantes a través de ferias temporales	PRODUCE, MVCS, SERNANP	1 programa de promoción de ferias temporales	X	



PERÚ

Ministerio
de la Producción

b. Promover normas que regulen la planificación de los mercados y de la microzonificación del entorno para su funcionamiento y reubicación.	PRODUCE PNDP, MVCS	2 normas propuestas		X
c. Establecer estrategias para articular los mercados con valor turístico a cadenas de gastronomía y turística.	PRODUCE DGDE MINCETUR, MIDAGRI	1 estrategia articulada		X
d. Implementar campañas de formalización laboral de los comerciantes de mercados de abastos a nivel nacional	MTPE	1 campaña de formalización laboral		X
e. Brindar asistencia técnica a gobiernos locales para la incorporación de los mercados de abastos en la planificación urbano sostenible y acondicionamiento territorial	MVCS	1 programa de asistencia técnica	X	



**PERÚ**Ministerio
de la Producción

III. SEGUIMIENTO DE CUMPLIMIENTO DE LA HOJA DE RUTA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTOS

El seguimiento consiste en la recopilación periódica de información sobre el cumplimiento de las metas propuestas por parte de los responsables de cada acción y de acuerdo al horizonte de tiempo de corto y mediano plazo, ello constituye el principal insumo para la evaluación de los resultados.

Corresponde a la Dirección de Políticas de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, o la que haga sus veces, realizar el seguimiento de la implementación de la Hoja de Ruta para la modernización de los mercados de abastos, para ello se presentarán informes de seguimiento de las acciones, que evalúa su eficacia y eficiencia, el cumplimiento de las metas asignadas para cada acción. De manera de poder generar retroalimentación y mejoras para las siguientes evaluaciones.

Los informes de seguimiento se realizarán de acuerdo al siguiente calendario:

Tabla 8: Cronograma informes de seguimiento de Hoja de Ruta

Metas	Nro. de Informe	Fecha
Metas de corto plazo	Primer Informe de seguimiento	Diciembre 2021
	Segundo Informe de seguimiento	Julio 2022
Metas de Mediano plazo	Tercer informe de seguimiento	Diciembre 2022
	Cuarto informe de seguimiento	Julio 2023
	Quinto informe de seguimiento	Diciembre 2023
	Sexto informe de seguimiento	Julio 2024

El cumplimiento de las acciones propuestas en el presente documento no es impedimento para que las instituciones involucradas realicen otras iniciativas en beneficio de los mercados de abastos, por el contrario, se anima a realizar un trabajo articulado a fin de lograr mayor impacto que repercuta en el bienestar de los mercados de abastos.



PERÚ

Ministerio
de la Producción

ANEXOS

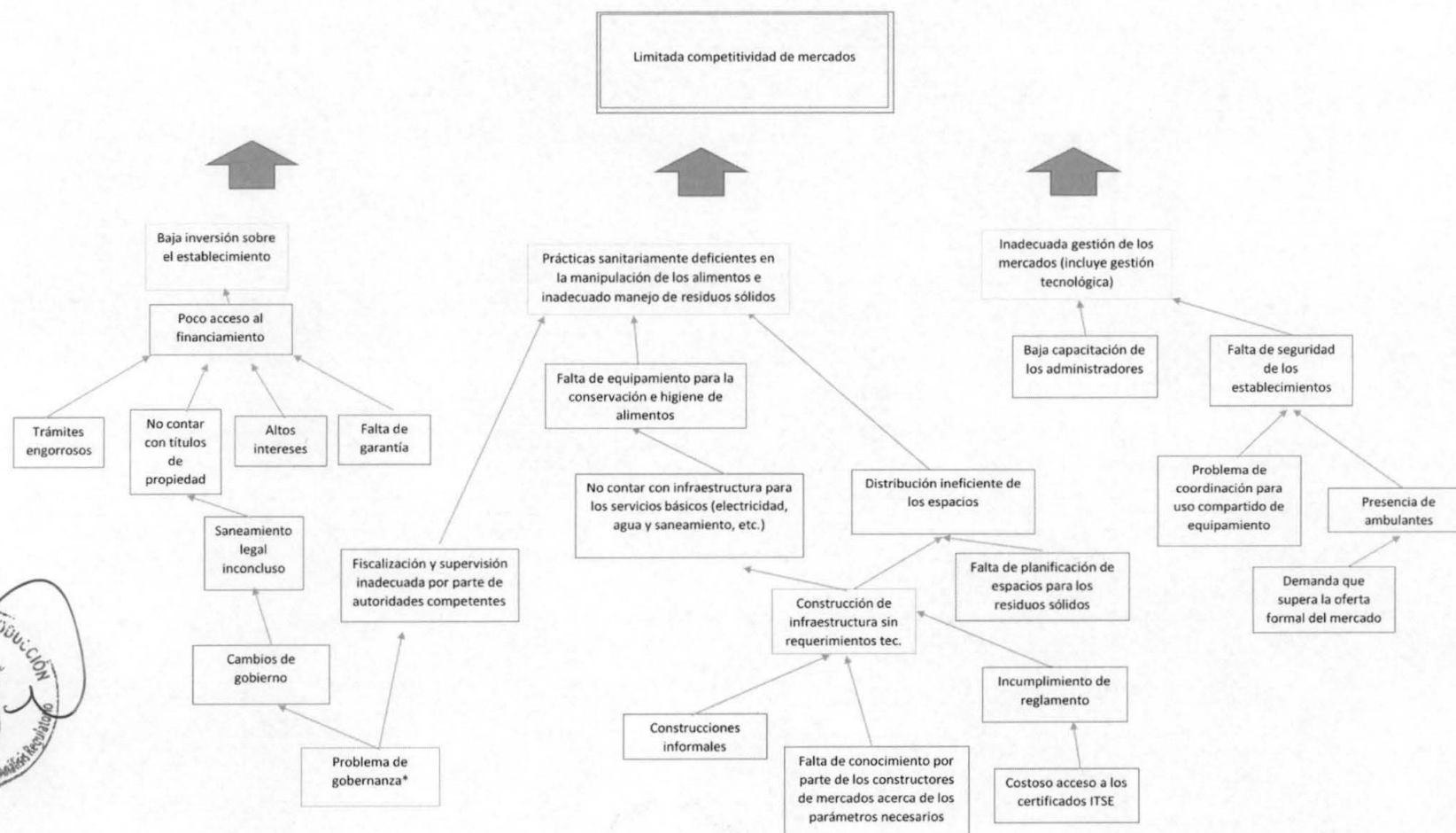




PERÚ

Ministerio
de la Producción

Anexo 1: Árbol de problemas mercados de abastos





PERÚ

Ministerio
de la Producción

Anexo 2: Base Legal

- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
- Decreto de Urgencia N° 047-2020, que establece medidas para reducir el impacto de aislamiento social obligatorio en la situación fiscal de los Gobiernos Locales, como también garantizar prolongación de los servicios que permitan atender la emergencia sanitaria.
- Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- Decreto Legislativo N° 1062, Ley de Inocuidad de los Alimentos.
- Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- Decreto Legislativo 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
- Decreto Supremo N° 007-98- SA, DS°004-2014-SA y DS°038- 2014-SA, Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, así como su modificaciones,
- Decreto Supremo N° 034-2008-AG Reglamento de la Ley de Inocuidad de los alimentos
- Decreto Supremo N° 004-2011-AG Reglamento de Inocuidad Agroalimentaria y su modificatoria DS°006-2016- MINAGRI
- Decreto Supremo N° 010-2014-PRODUCE, que aprueba el Plan Nacional de Diversificación Productiva.
- Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción
- Decreto Supremo N° 002-2018-PCM, que aprueba el Nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones
- Decreto Supremo N° 284-2018-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
- Decreto Supremo N° 345-2018-EF, que aprueba la Política Nacional de Competitividad y Productividad.
- Decreto Supremo N° 237-2019-EF, que aprueba la Plan Nacional de Competitividad y Productividad.





PERÚ

Ministerio
de la Producción

- Decreto Supremo N° 011-2020-PRODUCE, que aprueba los “Lineamientos para la regulación del funcionamiento de mercados de abasto y espacios temporales habilitados para el comercio de alimentos, en el marco de las acciones de prevención y contención del COVID-19”.
- Decreto Supremo N°099 – 2020 – EF, que modifican los Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del Año 2020, y dictan otras medidas.
- Resolución Ministerial N° 282-2003-SA-DM, Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abastos.
- Resolución Ministerial N° 683-2014-MINSA, Guía Técnica para la Investigación y Control de Brotes de Enfermedad Transmitida por Alimentos.
- Resolución Ministerial N° 624-2015- MINSA, Lista de Alimentos de Alto Riesgo - con Norma Técnica Sanitaria N° 118-MINSA-DIGESA.
- Resolución Ministerial N° 196-2016-PRODUCE que aprueba los Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercado de Abastos.
- Resolución Ministerial N° 00148-2021-PRODUCE, Norma Técnica para el diseño de mercados de abastos minoristas, aprobada el 24 de mayo del 2021.
- Resolución Ministerial N° 155-2021-PRODUCE, Modelo de gestión para Mercados de Abastos Minoristas competitivos, aprobada el 5 de junio de 2021.
- Resolución Suprema N° 021-2019-PRODUCE, que crea la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal para el diseño de los pilotos de mercados de abastos.

Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01, que aprueba la Directiva N° 001-2019-EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y sus modificaciones



**PERÚ****Ministerio
de la Producción****Anexo 3: Principales Normas emitidas por el Gobierno Central en el contexto de la pandemia del COVID-19 dirigidas a los mercados de abastos.**

Entidad	Norma	Descripción de la norma relacionada con mercados de abastos
Ministerio de Salud	Resolución Ministerial N° 277-2020-MINSA	Aprueba el cronograma de intervenciones de los equipos de respuesta rápida de los 36 mercados priorizados para intervención inmediata
Ministerio de Salud	Resolución Ministerial N° 295-2020-MINSA	Aprueban la Guía para la planificación, coordinación e implementación de las acciones de detección, aislamiento y seguimiento clínico de las personas afectadas por COVID-19 en mercados de abasto, así como de la vigilancia centinela
Ministerio de Economía y Finanzas	Decreto Supremo N° 099-2020-EF	Modifican los Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del Año 2020, y dictan otras medidas
Ministerio de la Producción	Decreto Supremo 011-2020-PRODUCE	Lineamientos para la regulación del funcionamiento de mercados de abasto y espacios temporales habilitados para el comercio de alimentos, en el marco de las acciones de prevención y contención del COVID19
Ministerio de Economía y Finanzas	Decreto Supremo N° 121-2020-EF	Autorizan Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, a favor del Ministerio de la Producción.
	Decreto de Urgencia N°065-2020	Decreto de Urgencia que dicta medidas complementarias para los Gobiernos Regionales en el marco de la atención de la emergencia sanitaria por los efectos del Coronavirus (COVID-19) Anexo 4 "Transferencia de Partidas a favor de los Gobiernos Regionales para la implementación de Equipos de Respuesta Rápida para la intervención en mercados de abastos"
	Decreto de Urgencia N°073-2020	Decreto de Urgencia que faculta al Ministerio de la Producción a implementar mercados temporales frente a la emergencia sanitarios a consecuencia del COVID 19
	Decreto de Urgencia N° 084-2020	Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias y temporales, a las establecidas en el Decreto de Urgencia N° 033-2020 para promover la reactivación de la economía, mediante la organización de mercados itinerantes a nivel nacional

Elaboración: Dirección de Políticas

