MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Resolución Ministerial

No. 196-2016-PRODUCE

LIMA, 23 DE mayo DE 2016

VISTOS: El Informe Nº 015-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPR/DIPODEPROF-lgarciad de la Dirección General de Políticas y Regulación y el Informe Nº 059-2016-PRODUCE/OGAJ-rburneo de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, el Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, señala como función rectora el formular, planear dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial en materia de comercio interno, bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno; así como, dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las dichas políticas;

Que, asimismo, los artículos 3 y 6 del referido Decreto Legislativo disponen que el Ministerio de la Producción es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Locales en materia de comercio interno en el ámbito de su jurisdicción;

Que, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, en el título V, capítulo I, artículo 73, materias de Competencias Municipal, califica al abastecimiento y la comercialización de productos y servicios, como servicios públicos locales;

Que, la Ley N° 28026, Ley del sistema de mercados mayoristas de alimentos, establece que debe clasificarse como servicio público prioritario la actividad básica de la empresa operadora del mercado mayorista, definida como el conjunto de servicios específicos que presta para facilitar la actividad principal del mercado mayorista y los servicios comunes que se brinden para todos los usuarios del mismo;

Que, mediante Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE se aprobó el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) con la finalidad de generar nuevos motores de crecimiento económico que lleven a la diversificación y la sofisticación económica, la reducción de la dependencia a los precios de materias primas, la mejora de la productividad y el aumento del empleo formal y de calidad junto con el crecimiento económico sostenible de largo plazo;

Que, con Decreto Supremo N° 051-2014-PCM, se crea la Comisión Multisectorial Permanente para la Diversificación Productiva con el objeto de coordinar la implementación del Plan Nacional de Diversificación Productiva; asegurar su actualización así como alinear esfuerzos a nivel intersectorial y territorial; presidida por el Ministerio de la Producción. La citada Comisión tiene entre sus funciones conformar Grupos Técnicos para áreas específicas, en el marco del objeto y funciones de la Comisión;

Que, mediante Resolución Ministerial N° 381-2015-PRODUCE, se constituye el Grupo de Trabajo Multisectorial de diversificación productiva en el sector gastronómico – Mesa Ejecutiva Gastronómica, que permitirá facilitar el surgimiento de nuevos motores en la economía e identificar cadenas de valor con potencial demanda en dicho sector;

Que, la citada Mesa Ejecutiva Gastronómica considera en su cadena de valor a los mercados como un eslabón importante para su desarrollo; asimismo, ha identificado que estos presentan barreras que limitan su competitividad, generan ineficiencias en la distribución de alimentos y afectan a consumidores y a la cadena de valor gastronómica;

Que, considerando la situación actual de los mercados de abastos, se requiere aprobar los Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercados de Abastos que enmarque y promueva acciones concertadas de los tres niveles de gobierno, según sus competencias para lograr el desarrollo de los mercados de abastos;

Con el visado del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria, así como de la Dirección General de Políticas y Regulación y de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; en la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; en el Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción y modificatorias;

J. TALLEDO

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Objeto de la norma

La presente Resolución Ministerial tiene por objeto aprobar los Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercados de Abastos cuyo texto en anexo forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

C. Carrillo

Artículo 2.- Publicación

Disponer la publicación del presente Resolución Ministerial en el Diario Oficial El Peruano y en el Portal Institucional del Ministerio de la Producción (www.produce.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

PIERO EDUARDO GHEZZI SOLÍS
Ministro de la Producción

J. CONTRERAS

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA COMPETITIVIDAD DE MERCADOS DE ABASTOS

Contenido

I. INTRODUCCIÓN 3

II. PARTICIPACIÓN 5

III. BASE LEGAL 5

IV. PROBLEMÁTICA Y FUNDAMENTOS 7

A. Problemática 7

B. Fundamentos 10

V. PRINCIPIOS 12

VI. OBJETIVO GENERAL 14

VII. OBJETIVOS ESPECÍFICOS 15

VIII. LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA 15

Objetivo Específico N° 1: Mejorar la calidad del servicio ofrecido por los mercados de abastos 15

Objetivo Específico N° 2: Fortalecer la gobernanza del sistema de mercados de abastos. 18

Objetivo Específico N° 3: Mejorar la gestión de los mercados de abasto para la sostenibilidad. 21

Objetivo Específico N° 4: Mejorar el nivel de adecuación de la infraestructura y el equipamiento de los mercados de abastos 24

Objetivo Específico N° 5: Elevar el grado de integración de los mercados de abastos a las cadenas de valor del país. 26

IX. ANEXOS 28

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, define a los ministerios como organismos que comprenden uno o varios sectores afines, quienes tienen como función diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales, por lo que asumen la rectoría respecto de estas. Las políticas nacionales se encuentran en el campo de estudio de las políticas públicas, y son definidas como "los objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos principales de las políticas públicas, estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas[1]".

Los lineamientos de política como parte del contenido de las políticas, "corresponden a las grandes líneas de acción necesarias para implementar la política propuesta, deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y temporales[2]". Los lineamientos son orientaciones de lo que se espera alcanzar con la acción del Estado y sus instituciones en los temas prioritarios[3].

En el presente documento se enfoca principalmente en la definición de los lineamientos generales de la política nacional para la competitividad de los mercados de abastos. Los lineamientos generales de política que se presentan están orientados a generar las condiciones para promover la competitividad de los mercados de abastos debido a su rol preponderante en el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos de la población. Están enfocados para revalorar su carácter tradicional, su oferta biodiversa y de calidad, su valor turístico y cultural, mejorando su vinculación con la seguridad alimentaria, con el fortalecimiento de la gastronomía peruana y con el desarrollo y formalización de las micro y pequeñas empresas.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares del año 2014, el 50% de los alimentos comprados por los hogares se realizó en el mercado minorista, lo cual confirma la preferencia mayoritaria por el sector tradicional del comercio de alimentos, un 6% en mercados mayoristas, el porcentaje restante se distribuyó entre bodegas, supermercados, comerciantes ambulantes, otros. Asimismo, 2,215 mercados se encuentran registrados en el Directorio Central de Empresas y Establecimientos del Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI.

Los mercados de abastos contribuyen con la generación de empleo directo e indirecto a lo largo de la cadena de valor, de acuerdo a la información del Censo de Población y Vivienda 2007 - INEI, los conductores de los puestos de venta en los mercados son principalmente los propios jefes de familia (42%), sus esposas e hijos o trabajadores familiares no remunerados (45%) o trabajadores familiares no remunerados (11%). Por otro lado los mercados de abastos tienen una intervención fundamental en la formación de los precios, principalmente, de productos agrícolas, pecuarios y pesqueros.

[1] Artículo 4, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley Nº 29158.
[2] Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Quito, Ecuador. SENPLADES.
[3] Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). Guía para la elaboración de políticas públicas. San José, Costa Rica. MIDEPLAN.

Además, constituyen núcleos de distribución mayorista al recibir y acopiar las cosechas de las zonas próximas.

Entre sus ventajas con relación a otros formatos (hipermercados, supermercados, etc.), se encuentran, la variedad y frescura de productos que ofrece, su ubicación, trato personalizado, precios, etc. Además de mantener un valor cultural al expresar los gustos, costumbres y hábitos de consumo de la población; mercados como San Camilo en Arequipa, San Pedro en Cusco, Surquillo en Lima, son un buen ejemplo de ello[4].

Los mercados de abastos son parte de la cadena de valor gastronómica del Perú, la misma que en los últimos años ha tenido un desarrollo notable, permitiendo a Lima ser considerada "Capital gastronómica de América Latina", pese a ello, como se indica en la publicación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, "llama la atención que no tenga mercados bien puestos"[5].

Los mercados de abastos en nuestro país, presentan barreras que limitan su competitividad, generan ineficiencias en la distribución de alimentos y afectan la cadena de valor gastronómica, entre las principales barreras tenemos: i) inadecuada infraestructura y equipamiento, ii) administradores y conductores con limitadas capacidades para la gestión, iii) deficientes prácticas de manipulación y salubridad iv) inadecuada gestión de residuos sólidos, v) ausencia de políticas de promoción para su modernización y vi) débil gobernanza y marco legal difuso.

En consecuencia el Ministerio de la Producción, con el objetivo de promover la competitividad de los mercados de abastos que contribuyan a garantizar una adecuada provisión del servicio público[6] de comercialización de productos alimenticios, propone los siguientes "Lineamientos de política nacional para la competitividad de los mercados de abastos", los mismos que han sido formulados considerando la experiencia nacional e internacional, consulta a expertos y la participación de la sociedad civil.

Los lineamientos se enmarcan en las competencias y funciones del Ministerio de la Producción en materia de comercio interno y están alineados con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Diversificación Productiva, para la incorporación de nuevos motores de crecimiento a la economía nacional, habiendo identificado la cadena de valor gastronómica como uno de los sectores con ventajas competitivas para generar crecimiento, siendo los mercados de abastos un componente fundamental en la misma.

[4] Mariano Valderrama. (2012). Gastronomía Peruana al 2021. Lineamientos para un programa de desarrollo de la gastronomía peruana en el marco del plan bicentenario. Lima. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN.

[5] Ibídem

[6] Según la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, en el título V, capítulo I, artículo 73. Materias de Competencias Municipal, califica al abastecimiento y la comercialización de productos y servicios, como servicios públicos locales. Los mercados de abastos forman parte del sistema de abastecimiento.
Asimismo, la Ley N° 28026, Ley del sistema de mercados mayoristas de alimentos, establece que debe clasificarse como servicio público prioritario la actividad básica de la empresa operadora del mercado mayorista, definida como el conjunto de servicios específicos que presta para facilitar la actividad principal del mercado mayorista y los servicios comunes que se briden para todos los usuarios del mismo.

Además se encuentran dentro del marco de los lineamientos para el programa de desarrollo de la gastronomía peruana en el marco del Plan Bicentenario elaborado por el CEPLAN.

II. PARTICIPACIÓN

Como parte de la estrategia para la formulación de estos lineamientos de política, PRODUCE desarrolló el Foro Internacional Mi Mercado Productivo, el mismo que contó con la participación de expertos internacionales en mercados de abastos, procedentes de España, México, Uruguay y Chile, además de la participación de un representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, de su sede central en Roma, Italia.

El Foro Internacional que se desarrolló los días 1 y 2 de febrero del 2016 permitió la participación de 398 actores, procedentes de 14 regiones del país, incluida Lima. Entre los participantes estuvieron representantes de otros sectores del Estado, gobiernos regionales y gobiernos locales. Mención especial debemos realizar a la importante participación de los comerciantes de mercados mayoristas y minoristas, quienes en estos dos días del Foro presentaron sus aportes valiosos que han enriquecido estos Lineamientos de Política.

Considerando la amplia participación en el Foro Internacional de Lima y recogiendo las recomendaciones de los participantes en el mismo, se ejecutaron tres (3) Foros Internacionales Macro Regionales en las ciudades de Trujillo, Cusco e Iquitos, respectivamente.

Han participado en estos Foros 645 personas, 55% de los cuales han sido comerciantes de mercados mayoristas y minoristas, 31% funcionarios de gobiernos locales y regionales y el 14% restante otros actores.

Adicional al Foro Internacional, esta propuesta cuenta con los valiosos aportes de otros actores públicos y privados vinculados con la actividad de los mercados de abastos a nivel nacional.

Finalmente, los referidos lineamientos comprenden los siguientes objetivos: i) mejorar la calidad del servicio ofrecido por los mercados de abastos, ii) fortalecer la gobernanza del sistema de mercados de abastos, iii) mejorar la gestión de los mercados de abasto para la sostenibilidad, iv) mejorar el nivel de adecuación de la infraestructura y del equipamiento de los mercados de abastos y v) elevar el grado de integración de los mercados de abastos a las cadenas de valor del país.

III. BASE LEGAL

La Constitución Política del Perú, en el artículo 59° establece que el Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, señala que el Ministerio de Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, acuicultura de mediana y gran empresa.

Según el Decreto Legislativo N° 1062, Ley de Inocuidad de los Alimentos, señala que la Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria está constituida por los ministerios de Salud (quien la preside), Agricultura y Producción, encontrándose adscrita al Ministerio de Salud.

De acuerdo a la Ley N° 28026, Ley del sistema de mercados mayoristas de alimentos, señala que las municipalidades provinciales son responsables de velar por el cumplimiento de la normativa que regule la calidad y eficiencia de la actividad básica de la empresa operadora, y de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por esta en el contrato de concesión.

De conformidad con la Ley de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, es una competencia constitucional de los Gobiernos Regionales "promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley.

Asimismo son funciones del Gobierno Regional formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de comercio de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales, en coordinación con las entidades del sector público competentes en la materia.

Por otro lado, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece dentro de las funciones compartidas entre las municipalidades provinciales y distritales el saneamiento, salubridad y salud, así como el abastecimiento y comercialización de productos y servicios y la promoción del desarrollo económico local.

El Decreto Supremo N° 038-2004-AG en la Disposición Complementaria Tercera establece que el Ministerios de Agricultura y de la Producción, mediante sus órganos competentes, serán los encargados de la supervisión de la cobertura y calidad de los sistemas de información pública de precios de productos alimenticios agropecuarios e hidrobiológicos que se expendan en los Mercados Mayoristas.

Mediante el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, Decreto Supremo que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, se dispone apoyar la innovación tecnológica del sector productivo así como promover e impulsar el fortalecimiento de las capacidades empresariales de la MYPE.

Según el Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE, se aprobó el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) el cual cuenta con tres ejes estratégicos (Eje 1: Promoción de la Diversificación Productiva; Eje 2: Adecuación de Regulaciones y Simplificación Administrativa; y, Eje 3, Expansión de la Productividad).

Finalmente, la Resolución Ministerial N° 381-2015-PRODUCE, constituye el Grupo de Trabajo Multisectorial de diversificación productiva en el sector gastronómico – Mesa Ejecutiva Gastronómica, que permitirá facilitar el surgimiento de nuevos motores en la economía e identificar cadenas de valor con potencial demanda en dicho sector. Los mercados de abastos forman parte de esta cadena de valor.

IV. PROBLEMÁTICA Y FUNDAMENTOS

A. Problemática

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, el sistema de abastecimiento alimentario de la población está conformado por tres subsistemas: abastecimiento, distribución y consumo[7].

Los mercados de abastos mayoristas y minoristas, bodegas, ambulantes, ferias, paraditas, etc. (formato tradicional), además de otras infraestructuras como los supermercados, hipermercados (formato moderno) etc. forman parte del subsistema de distribución alimentaria, ambos formatos son distintos y complementarios entre sí.

Los mercados de abastos del país, en su gran mayoría, tiene la siguiente problemática:

1. Inadecuada infraestructura y equipamiento

- ✓ No cumplen con los requerimientos técnicos mínimos establecidos por los órganos competentes de normar el buen funcionamiento de estos establecimientos, en cuánto a especificaciones técnicas sanitarias, arquitectónicas espaciales, urbanísticas, ingenieriles y de seguridad.
- ✓ Limitada o inexistente capacidad de áreas destinadas para actividades complementarias a las áreas de venta, tales como: patio de maniobras, áreas de carga y descarga, acopio y depósito de productos, almacenamiento de residuos sólidos y mermas, administración, áreas de estacionamiento y laboratorios de control de calidad.
- ✓ Problemas en la titularidad en los locales: saneamiento físico legal de los predios.
- ✓ Ausencia y/o limitada tecnología y equipamiento para el almacenamiento de productos y mantenimiento y conservación de los productos perecibles (cámaras de refrigeración y frigoríficas).
- ✓ Uso de equipos poco confiables, como las balanzas, termómetros, etc.

[7] Olivio Argenti y Cecilia Marocchino. 2007. Abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

- ✓ Limitado uso de tecnologías e innovación para la gestión, operación y mantenimiento de los mercados.
- ✓ Generación de actividades de comercio informal en su entorno, problemas de inseguridad, caos urbano, transporte informal.

2. Limitada capacidad de gestión empresarial

- ✓ Ausencia de modelos de gestión de mercados que garanticen su rentabilidad y sostenibilidad.
- ✓ Gestión empresarial no profesionalizada.
- ✓ Carencia planes de desarrollo comercial, u otros instrumentos de gestión.
- ✓ Falta de especialización en la gestión de los mercados.

3. Operación de los mercados y temas afines

- ✓ Inadecuada gestión para el mantenimiento y operación de los mercados de abastos, en especial de la gestión de residuos sólidos, resultando muchos mercados de abastos focos infecciosos que atentan contra la salubridad pública.
- ✓ Limitado uso de tecnologías e innovación para la gestión, operación y mantenimiento de los mercados.
- ✓ Generación de actividades de comercio informal en su entorno, problemas de inseguridad, caos urbano, transporte informal.
- ✓ Deficientes prácticas de manipulación y salubridad, que pone en riesgo la salud de la población.
- ✓ Ausencia de un sistema de suministro organizado de productos, gestión ineficiente de la logística de abastecimiento (monitoreo y planificación).

4. Marco legal

- ✓ Problemas en la titularidad en los locales: saneamiento físico legal de los predios.
- ✓ Debilidad en la supervisión de los mercados mayoristas y minoristas por las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local.

5. Característica del empleo en el comercio

Otro aspecto de resaltar en este contexto de la problemática son las característica del empleo en los mercados de abastos, sabemos que los 2,215 mercados registrados a nivel nacional, así como los no registrados, son importantes en la generación de empleo e ingresos, los especialistas estiman que generan 200,000 empleos a nivel nacional[8].

[8] Guerrero, Lazarte

La información sobre las condiciones laborales específicas de los trabajadores de los mercados de abastos es limitada, sin embargo por extensión presentamos datos relevantes sobre la situación laboral en sector comercio mayorista y minorista, sector que incorpora a los trabajadores de los mercados de abastos.

Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la Población Económicamente Activa Ocupada en el sector comercio, mayorista y minorista, era de 2´843,907 para el año 2014. Esto representaba el 18% de la PEA Ocupada del país. Los trabajadores del sector comercio perciben un ingreso promedio por hora de 5,5 Soles, superando solamente al sector extractivo, importe que es superado por la industria, construcción y servicios[9].

El empleo en sector comercio es mayoritariamente informal, el 74.34% del total de la PEA Ocupada en este sector trabaja de manera informal y solo el 25.66% del empleo es formal. Existen diferencias entre el comercio al por mayor y al por menor, los datos evidencian que la PEA Ocupada del comercio al por mayor es más informal, en esta actividad al por mayor el 97.25% de la PEA Ocupada es informal, en el caso del comercio al por menor es el 45.03%[10].

Otra característica relevante en el comercio es la amplia participación de las mujeres, al año 2014 el 63.8% de la PEA Ocupada eran mujeres y el 36.2% varones[11]. El 35.8% de la mujeres son trabajadoras independientes, el 29.8% son asalariadas en el sector privado, un importante 17.4% son Trabajador Familiar No Remunerado (TFNR)[12].

Esta realidad se agudiza ante la discontinuidad de las políticas públicas que promuevan su competitividad[13], por el desconocimiento de los actores públicos respecto al rol de los mercados de abastos como espacio público urbano, por la limitada información actualizada sobre su situación y por la primacía de políticas enfocadas a la fiscalización.

La problemática descrita involucra a los mercados minoristas y mayoristas, sin embargo es fundamental resaltar la relevancia de estos últimos, los mismos que constituyen la columna vertebral para la distribución alimentaria, pues "(...) permiten la aglomeración de la oferta de productos alimenticios frescos, y dan salida a la comercialización de los productos del sector primario y mejorando las posibilidades de los comerciantes minoristas en cuanto acceden a través del mercado mayorista a una oferta variada de productos frescos"[14].

[9] Informe Anual del Empleo 2014. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
[10] Idem
[11] Idem
[12] Informe Anual 2014. La Mujer en el Mercado Laboral Peruano. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
[13] En el año 2005, el Ministro de Vivienda, crea el programa "Mi Mercado". Posteriormente en el año 2007 el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, crea un programa con el mismo nombre "Mi Mercado", pese a ello, no se han reportado avances de los resultados de ambos programas. En la actualidad a través del Programa Mejoramiento Integral de Barrios, el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, financia la construcción de mercadillos comunales.
[14] Central de abastos mayorista y minorista de Cartagena de Indias. Estudio de Viabilidad y Sostenibilidad. SPS ASOCIADOS S.A.S. 2014.

Por ello se destaca la necesidad de ampliar la función de los mercados mayoristas, pasando de su rol tradicional de intercambio, hacia una función de agregar valor mediante diversos servicios, como la recepción y control de mercaderías, el almacenamiento climatizado, el acondicionamiento, la maduración, el empaquetado, la preparación de lotes y distribución de los productos, etc.

En este sentido, considerando las deficiencias antes descritas, los mercados de abastos requieren el acompañamiento del Estado mediante políticas públicas para promover su competitividad, conservando su carácter tradicional, involucrando actores públicos y privados, con la finalidad de garantizar una adecuada provisión del servicio público, aportar a la mejora de las condiciones laborales, contribuir con el desarrollo de la cadena de valor gastronómica y consolidar un sistema de abastecimiento y distribución alimentaria óptimo.

Estos esfuerzos no serán suficientes sin el compromiso de los propios comerciantes de los mercados de abastos, pues son ellos quienes deben liderar los procesos para su modernización mejorando el servicio a sus clientes.

B. Fundamentos

El Perú ha mostrado un importante crecimiento económico en las últimas dos décadas, lo que ha permitido incorporar a más peruanos al desarrollo económico, reflejado en la reducción de la pobreza, que en el año 2014 fue de 22,2%. Sin embargo, para continuar con el crecimiento, el Perú requiere consolidar la política de diversificación productiva incorporando nuevos motores a la economía, entre los que se encuentra la cadena de valor gastronómica, donde los mercados de abastos representan un eslabón clave[15].

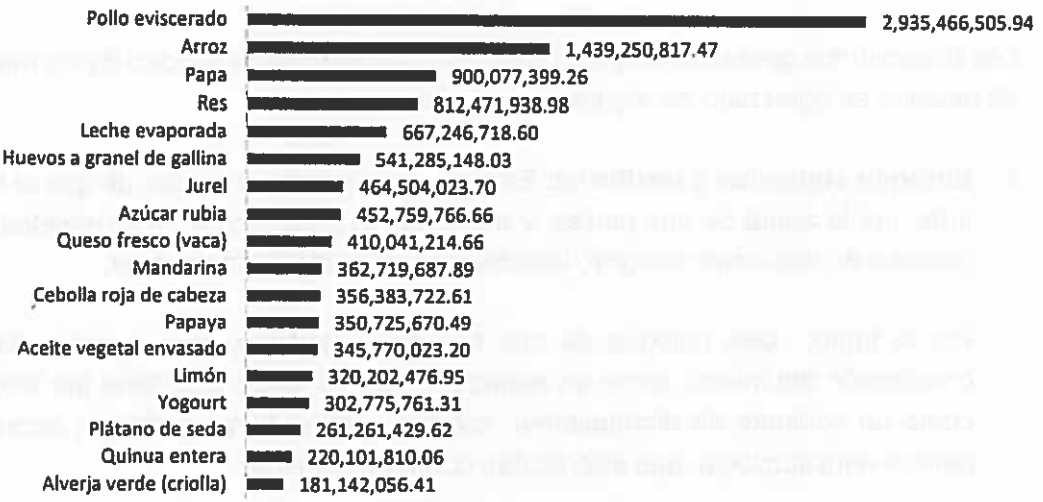
El comercio detallista, las bodegas y mercados de abastos son el principal canal de comercialización de productos básicos. En el 2014 el consumo masivo en canales minoristas represento el 63% del total, siendo los mercados de abastos quienes distribuyen los principales productos de alimentación de los hogares del país. Junto con otros actores como los acopiadores e intermediarios, tienen un rol clave en la formación de precios de los alimentos, principalmente, de productos agrícolas, pecuarios y pesqueros. Los 2,215 mercados registrados a nivel nacional, así como los no registrados, son importantes en la generación de empleo e ingresos, los especialistas estiman que generan 200,000 empleos a nivel nacional[16].

[15] De acuerdo al estudio Dimensiones del Aporte Económico y Social de la Gastronomía en el Perú, de la Sociedad Peruana de Gastronomía (Apega, 20092), la cocina genera una cadena de valor estimada en más de S/.40 mil millones, equivalente al 11,2% del Producto Bruto Interno (PBI) proyectado para el 2009. Asimismo, con datos de INEI la cadena de valor gastronómica, desde el agro hasta la cocina emplea a 6,2 millones de peruanos y peruanas, más del 35% de la PEA nacional.

[16] Guerrero, Lazarte

Por otro lado, la literatura especializada señala que para mejorar la competitividad de los mercados de abastos es fundamental trabajar en tres factores críticos, uno vinculado con los comerciantes, otro con los consumidores y un tercer factor es el rol del Estado[17].

Principales alimentos comprados por los hogares en los mercados minoristas, año 2014
(Nuevos Soles)



Fuente: ENAHO 2014

Por la importancia de los mercados de abastos, países como Italia, Francia, España, México, Colombia, Chile[18], entre otros, han impulsado políticas públicas activas para la promoción de estos establecimientos, las mismas que han permitido su modernización y mejorado la calidad del servicio en beneficio de su población.

En tal sentido, los lineamientos de política para la competitividad de los mercados de abastos en el Perú, contribuirá con la consolidación del sistema de abastecimiento de alimentos, con implicancias positivas para la economía del país, y en beneficio de actores claramente identificados:

- ✓ Consumidores, quienes recibirán productos y servicios de mejor calidad, que garanticen su salud y seguridad alimentaria.
- ✓ Comerciantes y productores, que se beneficien a través de las mejoras introducidas al subsistema, lo cual aumenta su competitividad con relación a otros formatos que actúan en el mismo.
- ✓ Autoridades competentes y reguladores, que pueden alinear sus acciones a la política nacional y de esta manera evitar duplicidad en la asignación de los recursos que son escasos.

[17] Por ejemplo. Casares y Rebollo en "Mercados minoristas tradicionales: Situación actual y alternativas de actuación. Casares en "Los mercados municipales y el futuro de las ciudades". Alonso, Estrada-Nora y Sartorius, en "Los mercados minoristas como motor para el desarrollo económico, social y cultural de una ciudad

[18] Como ejemplo podemos citar a la Boquería en Barcelona, San Miguel en Madrid, ambos en España, otros ejemplos son el Mercado de Turín en Italia, el Mercado Víctor Hugo en Toulouse Francia, el Mercado Central de Santiago en Chile, entre otros.

- ✓ Los actores de la cadena de valor gastronómica, la misma que tendrá acceso a insumos en condiciones de calidad adecuada, para potenciar su desarrollo.

Por estos elementos señalados el Ministerio de la Producción de conformidad con sus competencias ha desarrollado los siguientes lineamientos de política para la promoción de la competitividad de los mercados de abastos.

V. PRINCIPIOS

Los lineamientos generales de política nacional para la competitividad de los mercados de abastos se rigen bajo los siguientes principios:

1. **Enfoque sistémico y territorial:** Este principio parte por la idea de que el todo es más que la suma de sus partes, y por ende, la descripción de la realidad desde hacerse de una visión integral, interdisciplinaria y multidimensional.

   Por lo tanto, este enfoque da una mirada al territorio, que va más allá de la concepción del mismo como un espacio físico, es decir, que debe ser entendido como un conjunto de dimensiones, como lo sociocultural, histórico, económico, político e institucional, que interactúan como un sistema.

   Por lo cual, las actuaciones se enmarcan en un sistema de abastecimiento y distribución de productos de primera necesidad que busca maximizar la eficiencia y competitividad del comercio, manteniendo un equilibro entre los diferentes formatos comerciales existentes a nivel de ciudades distritos, provincias o regiones.

   Este enfoque permite la construcción de una estrategia integral cuyos principales fines son el aseguramiento de la inocuidad y la eficiencia en el abastecimiento y distribución alimentaria para la población.

2. **Transversalidad del enfoque de género:** Estos lineamientos reconocen la necesidad de promover la equidad e igualdad de género entre mujeres y varones de los mercados de abastos, por lo que incorporan las políticas nacionales y planes que en esta materia el Estado Peruano ha aprobado.

   Al respecto se considera que "la igualdad es un derecho humano de todas las personas y por tanto constituye una obligación de los Estados el contar con políticas y desarrollar acciones concretas para eliminar las diversas formas de discriminación e inequidad que aún subsisten y que impiden especialmente a las mujeres peruanas gozar de sus derechos y de las oportunidades del desarrollo"[19]. Esta definición es coherente con las inequidades identificadas en los mercados de abastos.

[19] Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017

3. **Competitividad**: Es la capacidad de generar una mayor producción con el menor costo posible, es decir, que se relaciona con la productividad, el valor agregado y los factores necesarios para obtenerla.

   La competitividad de un lugar específico, va depender del nivel de productividad que se pueda alcanzar al ubicarse en él, y está determinada por (i) la calidad y originalidad de los bienes y servicios, (ii) la eficiencia con la que se producen los bienes y servicios, (iii) la capacidad de las personas y organizaciones para competir e innovar y (iv) el entorno o ambiente de negocios de la localización.

   La competitividad de los mercados de abastos, entendida en este marco, contempla la calidad del servicio, el funcionamiento del sistema, la gestión, la infraestructura y equipamiento y la integración con las cadenas de valor. Por ende, una mayor competitividad se refleja en aumentos en la productividad, mayores salarios reales de los trabajadores, mayores ingresos por habitante y en una mayor calidad de vida de la población.

4. **Articulación intersectorial y gestión participativa**: La gestión participativa implica que los mismos ciudadanos y actores del sistema tengan un rol en la formulación e implementación de la política nacional de competitividad de los mercados de abastos, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias.

   Para ello es necesario implementar mecanismos de coordinación interinstitucional de carácter horizontales (entre entidades de un mismo nivel de gobierno y sectores), y verticales (entre entidades de distintos niveles de gobierno y poderes) para la creación de una relación bidireccional entre el gobierno y los ciudadanos que se fundamente en el principio de la coparticipación.

5. **Gestión profesional:** la gestión de los mercados de abastos deberá profesionalizarse, con independencia del régimen de propiedad de los mismos. La adecuada gestión debe mejorar la rentabilidad de las empresas y comerciantes, para ello es importante la integración de aspectos claves cómo innovación, adaptación tecnológica, gestión financiera y logística, entre otros.

6. **Inocuidad Alimentaria**: La inocuidad alimentaria es la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman, siempre y cuando se den el uso adecuado al que han sido destinados. La inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano es una función esencial de salud pública y como tal, integra el contenido esencial del derecho constitucionalmente reconocido a la salud.

   Las autoridades competentes, y agentes económicos involucrados en todo el sistema de abastecimiento alimentario tienen el deber de actuar respetando y promoviendo el derecho a una alimentación saludable y segura.

7. **Enfoque de cadena de valor:** Las cadenas de valor son conjuntos de actores sociales involucrados en los diferentes eslabones, tales como los sistemas productivos, proveedores de servicios e insumos, industrias de procesamiento y transformación, distribución y comercialización, además de consumidores finales de los productos y subproductos de la cadena.

   Un enfoque hacia la cadena de valor en los mercados de abastos implica observar las relaciones existentes con los otros eslabones de la cadena de valor para la generación de un sistema organizado de comercio y distribución.

8. **Revaloración su carácter tradicional:** Los mercados de abasto forman parte del comercio tradicional que ha sido un factor básico en el desarrollo de las ciudades y que constituye una parte muy importante de la cultura y la forma de vida de la población. Son esenciales para la conservación de los centros históricos tradicionales y representa un apoyo fundamental al sector turístico y cultural.

9. **Gradualidad:** Las políticas públicas buscan a través de sus instrumentos influir en el comportamiento de los actores involucrados en un determinado tema. Ello conlleva un proceso de cambio en el comportamiento y la creación de capacidades.

   Por lo cual, la política nacional de competitividad de los mercados de abastos se implementa de forma progresiva conforme se van desarrollando las condiciones y capacidades que permiten dar cada paso del proceso de implementación.

10. **Sostenibilidad**: La sostenibilidad describe cómo los sistemas se mantienen productivos con el transcurso del tiempo, puede incluir el total de las actividades o partes especializadas de ellas. En el caso de los mercados de abastos modernos, este principio implica el logro de la sostenibilidad social, económica y ambiental; así como la capacidad de que los mercados de abastos se constituyan en los motores de ello.

11. **Acompañamiento técnico:** el logro de la competitividad de los mercados de abastos requiere del acompañamiento técnico del Ministerio de la Producción a los actores vinculados, principalmente a los funcionarios de los gobiernos locales, comerciantes y gestores de los mercados de abastos, que contemple el fortalecimiento de capacidades y la guía necesaria para la implementación de la política.

VI. OBJETIVO GENERAL

- Mejorar la competitividad de los mercados de abastos constituyéndolos en establecimientos especializados con una oferta biodiversa, de calidad, con valor cultural e integrados a las cadenas de valor del país.

VII. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Se estructuran en base a cinco (05) objetivos esenciales, cada uno con lineamientos generales de política orientados a precisar resultados concretos, ellos son:

- **Objetivo Específico N° 1:** Mejorar la calidad del servicio ofrecido por los mercados de abastos.

- **Objetivo Específico N° 2:** Fortalecer la gobernanza del sistema de mercados de abastos.

- **Objetivo Específico N° 3:** Mejorar la gestión de los mercados de abasto para la sostenibilidad.

- **Objetivo Específico N° 4:** Mejorar el nivel de adecuación de la infraestructura y del equipamiento de los mercados de abastos.

- **Objetivo Específico N° 5:** Elevar el grado de integración de los mercados de abastos a las cadenas de valor del país.

VIII. LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA

OBJETIVO ESPECÍFICO N° 1: MEJORAR LA CALIDAD DEL SERVICIO OFRECIDO POR LOS MERCADOS DE ABASTOS

Lineamiento 1: Apoyo técnico, control y aseguramiento del cumplimiento de normas e inocuidad en los mercados de abastos.

La gran mayoría de los mercados de abastos, tienen prácticas inadecuadas de manipulación de alimentos e incluso se llegan a presentar casos de proliferación de plagas de moscas y roedores.

Lo anterior implica un riesgo, dado que las enfermedades transmitidas por los alimentos suponen una importante carga para la salud. En el Perú esta preocupación es reconocida, así como el papel fundamental de la inocuidad para la salud pública y la seguridad alimentaria. Las políticas y actividades que persiguen dicho fin deben de abarcar toda la cadena alimenticia, desde la producción al consumo.

Para ello, a nivel internacional y nacional se vienen desarrollando esfuerzos por implementar metodologías que permite conocer la evolución histórica de la situación y trayectoria que ha seguido un producto o lote de productos a lo largo de la cadena alimentaria. Entre ellos tenemos la trazabilidad, entendida como aquellos procedimientos preestablecidos y autosuficientes que permiten conocer el histórico, la ubicación y la trayectoria de un producto o lote de productos a lo largo de la cadena de suministros.

Por otro lado, la rastreabilidad es la capacidad para seguir el desplazamiento de un alimento a través de una o varias etapas especificadas de su producción, transformación y distribución.

Por lo tanto, el apoyo técnico está orientado a dar asesoramiento a los mercados de abastos para el cumplimiento de los requisitos normativos, principalmente los asociados a garantizar la inocuidad, fin de contribuir a proteger al consumidor contra los peligros transmitidos por los alimentos.

Además, mediante el acompañamiento se busca facilitar la adopción de las normas de inocuidad, así como fomentar una cultura de buenas prácticas y aseguramiento de la inocuidad por parte de los productores, los comerciantes, los operadores y otros actores vinculados a los mercados de abastos, con un énfasis especial en las actividades asociadas al manejo de alimentos, debido a que conllevan mayores riesgos para la salud.

Complementariamente a esta labor de apoyo y acompañamiento, se busca fortalecer los procesos de control, supervisión y aseguramiento de la inocuidad por parte de las instituciones responsables de la salud pública.

Acciones para el cumplimiento de normas de calidad e la inocuidad:

- Desarrollar acciones coordinadas entre las autoridades competentes para el cumplimiento, vigilancia y control de las normas y prácticas de inocuidad y salubridad.
- Fomentar procesos operativos estandarizados de saneamiento y su adopción, en coordinación con las autoridades competentes.
- Promover la implementación de buenas prácticas de higiene y manipulación en la cadena de valor de alimentos.
- Promover entre los mercados la difusión de las normas técnicas exigidas sobre inocuidad, conservación y calidad de los productos y para facilitar su interrelación.
- Promover la implementación de mecanismos de trazabilidad, con los distintos actores que participan en la cadena de valor de alimentos, para el control y aseguramiento de inocuidad y calidad de los productos, de acuerdo a las exigencias del mercado.
- Promover la normalización y tipificación de envases y embalajes de los productos, para su conservación y comercialización a lo largo de la cadena de valor, en coordinación con SENASA, INACAL y otros agentes involucrados.

J. TALLEDO

J. CONTRERAS

C. Carrillo

Lineamiento 2: Apoyo técnico integral para la mejora de la calidad de atención al cliente en los mercados de abastos.

El concepto de calidad, engloba en sí mismo, la búsqueda de la satisfacción de las necesidades del cliente respecto a las propiedades y características de un producto, o servicio. De ello, se desprenden aspectos psicológicos vinculados a las expectativas del trato y atención que el cliente espera recibir desde el principio hasta el final del proceso, esto tendrán efectos en el crecimiento de la participación en el mercado de productos de consumo, así como en la fidelización de los clientes.

La asistencia técnica especializada busca contribuir con que los mercados de abastos mejoren la calidad de atención al cliente a través de la adopción de soluciones que garanticen el cumplimiento de las expectativas de los consumidores. Esta incluye los aspectos de familiaridad, practicidad en el servicio y la diversidad de productos ofrecidos.

La atención al cliente implica la familiaridad referida a la relación de lealtad entre el cliente y el comerciante, así como a los aspectos de tiempo de atención. La practicidad se relaciona con el tema de horarios de atención, facilidades pago y entrega de los productos comercializados. Mientras que la diversidad de los productos ofrecidos busca dar la posibilidad al cliente de encontrar la mayoría de productos que requiere en un mismo espacio físico.

Acciones para la mejora de la atención al cliente:

- Promover el uso de instrumentos y métodos para identificar las expectativas de los clientes.
- Promover o adecuar estándares internacionales para garantizar el cumplimiento de las expectativas de los clientes, en coordinación con INACAL.
- Promover la incorporación de nuevas actividades y procesos para la mejora de la atención al cliente.
- Promover la implementación de mecanismos de gestión de reclamos y quejas por parte de los consumidores.
- Impulsar la cultura de mejora continua en todos los servicios y actividades de los mercados de abastos.
- Garantizar en coordinación con las municipalidades y actores involucrados la seguridad de los clientes en los mercados y sus entornos.

OBJETIVO ESPECÍFICO N° 2: FORTALECER LA GOBERNANZA DEL SISTEMA DE MERCADOS DE ABASTOS

Lineamiento 3: Marco institucional claro y concertado para la mejora de la competitividad de los mercados de abastos.

Como se ha indicado previamente, los mercados de abastos son parte del sistema de abastecimiento alimentario de la población, el mismo que está conformado por tres subsistemas: abastecimiento, distribución y consumo. En este sistema confluyen diversos actores con funciones diferentes y complementarias, que permiten a las poblaciones de las ciudades satisfacer sus exigencias de alimentos.

Estas acciones son desempeñadas por diferentes agentes económicos: productores, acopiadores, importadores, transportistas, vendedores mayoristas, minoristas, procesadores, tenderos, vendedores ambulantes, proveedores de servicios (crédito, almacenamiento, carga, información y extensión), proveedores de empaques, instituciones públicas (Ej.: gobiernos locales y municipales, instituciones públicas de comercialización de alimentos, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Transporte) y asociaciones privadas (Ej.: comerciantes, transportistas, tenderos y consumidores). Estos actores necesitan infraestructuras, equipos, servicios, leyes y reglamentos formales e informales que rijan sus decisiones[20].

Ante ello, es sabido que el marco institucional es fundamental para la consolidación del sistema de abastecimiento y el éxito de las políticas para la competitividad de los mercados de abastos. En este contexto esta propuesta enfatiza en la necesidad de promover la participación de todos los actores involucrados en el sistema, desde la producción, la comercialización y el consumo. Asimismo es indispensable la participación de los gobiernos regionales y locales.

El concepto de institucionalidad, está relacionado con el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan el comportamiento de los actores vinculados a una temática específica. La creación de un marco institucional sólido, requiere de un proceso sistemático de consolidación de conductas a través de las organizaciones y normas. Por lo tanto, un marco institucional claro se refiere a contar con una normatividad adecuada y lo suficientemente específica como para abordar los elementos necesarios de la política, así como la definición de los roles y los procesos de articulación. Estos elementos facilitarán la gobernanza del sistema de mercados de abasto.

Con relación al marco normativo se observa que las instancias con normas que abarcan un mayor número de funciones son las municipalidades (construcción, equipamiento, promoción, regulación y concesión de mercados de abastos) aunque circunscritas a su ámbito jurisdiccional.

[20] Olivio Argenti y Cecilia Marocchino. Abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición. Guía para planificadores. FAO.2007.

A nivel del gobierno central, si bien tienen alcance nacional, las normas son para aspectos específicos sobre todo relacionadas con la inocuidad de los alimentos y predominantemente regulatorios. No existe un cuerpo integrado de normas que abarque todos los aspectos de la creación y operación de los mercados mayoristas o minoristas.

En cuanto a los roles, se debe mejorar la articulación a nivel intersectorial e intergubernamental, para garantizar la coherencia de las actuaciones del gobierno sobre un mismo espacio geográfico. Además, es importante recalcar el rol de liderazgo que debe asumir el Ministerio de la Producción, en la rectoría y promoción del comercio interno en nuestro país.

Acciones para el marco institucional:

- Formular la Política Nacional de Mercados de Abastos.
- Definir el sistema nacional de abastecimiento y distribución alimentos considerando las características y rol de los mercados.
- Formular el Plan Nacional para la competitividad de los mercados de abastos.
- Constituir la comisión multisectorial para la promoción de la competitividad de los mercados de abastos.
- Permitir el alineamiento de las políticas sectoriales vinculadas con los mercados de abastos, así como en los tres niveles de gobierno.
- Asesorar a las municipalidades en la implementación de la Política Nacional de Mercados de Abastos en el marco de sus funciones y competencias.
- Generar una meta en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, que contribuya con la modernización de los mercados de abastos y la calidad de los servicios que ofrecen.
- Promover la concordancia de las ordenanzas municipales para facilitar la competitividad de los mercados de abastos.
- Consolidar y articular las normas sectoriales que inciden sobre inocuidad, sanidad y la calidad de los productos distribuidos en los mercados de abastos.

Lineamiento 4: Promoción articulada a nivel intergubernamental de la formalización de las empresas en los mercados de abastos.

Recientemente el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico ha publicado un documento sobre la situación actual y perspectivas de la economía informal en el Perú, y en el que se señala que la vida en la economía informal posee grandes costos para los individuos, las empresas y la sociedad en su conjunto.

Para la sociedad, existen costos sociales pues tanto individuos como empresas de la economía informal, por lo general, evaden impuestos, no cumplen con las normas de seguridad y medioambiente, y a menudo violan los derechos de propiedad.

En el caso particular de los mercados de abasto los niveles de formalización son bajos, tanto en los comerciantes individuales como en los mercados. A esto se suma el hecho de que la forma organizativa predominante para la administración de los mercados (como asociaciones) no facilita el abordaje de la problemática.

En el lineamiento sobre formalización se incluyen dos grandes temas, la obtención de licencias y la adecuada zonificación de los mercados. En cuanto a la obtención de licencias, las municipalidades juegan un rol importante en su otorgación, por lo que se debe buscar la adecuada coordinación para la simplificación de los trámites y la orientación a los comerciantes para su obtención.

Esto permitirá el acceso a distintos beneficios a través del sistema financiero formal y fondos concursables, así como el acceso a programas de capacitación y al mercado de proveedores de las empresas grandes, entre otros.

Por otro lado, respecto a la zonificación y el entorno en el cual se ubican los mercados, se busca garantizar el uso más apropiado, conveniente y oportuno del suelo como resultado de un proceso adecuado de planificación territorial y coordinación con las municipalidades en concordancia con las normas nacionales.

Acciones para la formalización:

- Asesoría técnica a los comerciantes para la formalización de la propiedad o concesión de la gestión integral de los mercados que ocupan.
- Programas regionales de adecuación o simplificación de normas para la formalización y regularización de la propiedad e incentivos.
- Asesoría técnica en planificación y gestión territorial para asegurar la zonificación y ubicación adecuada de los mercados de abasto municipales, así como de su entorno.
- Promover el acceso de los comerciantes a cobertura de seguridad social contributiva y no contributiva.

OBJETIVO ESPECÍFICO N° 3: MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTO PARA LA SOSTENIBILIDAD

Lineamiento 5: Desarrollo de capacidades y profesionalización de la gestión de los mercados de abastos.

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. Es poco probable que los cambios puedan sostenerse en el tiempo, si es que este no ha sido generado, guiado y sostenido por los beneficiarios de las intervenciones del Estado. Para ello es relevante la provisión de formación, capacitación y asistencia técnica en los mercados de abastos que les permitan a los comerciantes aprovechar de manera efectiva los incentivos e instrumentos para la mejora de la gestión.

Adicionalmente, es necesario promover la profesionalización de la gestión, de los mercados para disponer de personal altamente calificado y especializado, que soporten los procesos de cambio en los mercados de abastos. A esto hay que sumarle los mecanismos de certificación de competencias que incluyan los procesos educativos formales y no formales.

Acciones para el desarrollo de capacidades y profesionalización:

- Promover la formación de un centro especializado que brinde servicios orientados a mejorar la gestión empresarial de los mercados de abastos.
- Desarrollar un programa de asesoría y capacitación técnica y legal dirigido a las municipalidades para la promoción de la competitividad de los mercados de abastos, en el marco de sus funciones y competencias.
- Organizar la oferta de servicios de capacitación disponibles para la mejora de la competitividad de las actividades comerciales.
- Promover la profesionalización y formación especializada de gerentes para la administración de mercados mayoristas o minoristas con planes curriculares específicos.
- Promover la formación y capacitación de personal técnico y operativo para mercados mayoristas.
- Promover la certificación de competencias, en coordinación con el Ministerio de trabajo y promoción del empleo, y el Ministerio de educación.
- Promover la formación de capacidades de absorción tecnológica, enfocados a tecnologías críticas para la mejora de la competitividad de los mercados de abastos.

- Promover convenios con instituciones académicas para la formación de gerentes y profesionales técnicos especializados en mercados de abastos.

Lineamiento 6: Provisión de orientaciones e instrumentos concertados para la gestión de los mercados de abastos.

Actualmente los mercados de abastos se encuentran en la etapa previa al proceso de modernización, por lo cual, la provisión de orientaciones e instrumentos debe focalizar su atención en diversos aspectos de la gestión, como por ejemplo, el adecuado manejo de los sistemas de información para la toma de decisiones, las estrategias de promoción comercial e investigación de mercados, la gestión del financiamiento, la gestión ambiental, la seguridad y salud en el trabajo y la innovación.

Entre los principales instrumentos que pueden desarrollarse, estarían las directivas, las guías, los manuales, los documentos técnicos, estándares, plataformas y sistemas de información de acceso abierto, recursos educativos abiertos, incentivos, fondos concursables, entre otros.

Acciones para la provisión de orientaciones e instrumentos para la gestión:

- Promover la certificación de calidad de acuerdo a los estándares vigentes en los mercados de abastos.
- Desarrollar reglamentos, protocolos e instrumentos técnicos para orientar y garantizar la adecuada gestión de los mercados de abastos.
- Fomentar el uso de instrumentos de marketing, investigación de mercados, planes de dinamización comercial y creación nuevos segmentos.
- Fomentar la modernización en las actividades de acopio, almacenamiento, empaque y transporte y otras complementarias a la comercialización.
- Fomentar fondos de promoción para mejorar la gestión de los mercados de abastos.
- Fomentar la adopción de nuevos esquemas de negocios e iniciativas de asociación que facilite la operación de los mercados, la prestación eficiente de los servicios de comercialización y la capacidad de respuesta a las nuevas tendencias de la demanda.
- Reconocer la gestión de los mercados de abastos a través de un premio nacional de mercados.
- Realizar periódicamente el levantamiento de información sobre la situación de los mercados de abastos.

- Elaborar un registro nacional de mercados de abastos.

Lineamiento 7: Promoción articulada a nivel intergubernamental de la gestión ambiental y gestión de la innovación en los procesos operativos y en los servicios que prestan los mercados de abastos.

Dos aspectos de la gestión que requieren una atención especial son la gestión ambiental y la gestión de innovación. La gestión de los residuos sólidos y efluentes líquidos en los mercados de abastos requieren de un manejo apropiado para evitar la acumulación de residuos en las zonas aledañas, malos olores, aparición de plagas, contaminación cruzada de los alimentos, y malestar de los consumidores. Otro aspecto ambiental significativo es el consumo de agua.

Dada la situación actual de los mercados de abastos, las oportunidades de mejora continua, absorción tecnológica y generación de innovaciones es alta. Por lo cual, el fomento de actividades de innovación debe ser una parte importante para la mejora en la gestión de los mercados de abastos.

Acciones para la gestión ambiental y la gestión de la innovación:

- Adecuar los fondos concursables de innovación disponibles en el Ministerio de la Producción, para el acceso de los mercados de abastos a la innovación.
- Promover la participación de los mercados de abastos en los fondos concursables del Ministerio de la Producción.
- Desarrollar mecanismos de financiamiento específicos para las actividades de innovación en los mercados de abastos.
- Impulsar la mecanización de las actividades de abastecimiento, desabastecimiento, almacenaje y uso de envases normalizados que faciliten la conservación y traslado de los productos.
- Promover la implementación y uso de tecnologías de información y comunicación para la mejora de la gestión.
- Promover la introducción de innovaciones tecnológicas para reducir mermas, costos, tiempos, espacios de almacenaje, y aumentar la vida útil de los alimentos manteniendo sus propiedades y características.
- Promover en los mercados el uso de medios informáticos para la trazabilidad y rastreabilidad de los productos que comercializan.
- Promover la elaboración de planes de ecoeficiencia en los mercados de abastos.

- Incentivar medidas para la reducción y reutilización de los residuos sólidos y efluentes líquidos de los mercados.

- Promover la implementación de sistemas para el uso eficiente de los recursos energéticos y agua.

- Impulsar una cultura de gestión sostenible en los mercados de abastos.

OBJETIVO ESPECÍFICO N° 4: MEJORAR EL NIVEL DE ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO DE LOS MERCADOS DE ABASTOS

Lineamiento 8: Promoción articulada a nivel intergubernamental de la inversión privada para proyectos de infraestructura y equipamiento de mercados de abasto y mejora del entorno comercial.

La inversión privada cumple un rol importante en el desarrollo de la infraestructura productiva y comercial en los países en desarrollo. Entre los años 1996 y 2000, a instancias del Poder Ejecutivo se promulgó la Ley 26569 y otras normas complementarias, disponiendo la privatización de los mercados de propiedad municipal y de otras instituciones públicas, sin diferenciar su condición de mercados mayoristas o minoristas. Como resultado de la aplicación de estas normas, las municipalidades ya habían entregado a los comerciantes alrededor de 300 mercados de su propiedad. Sin embargo no han tenido impacto significativo en mejorar las condiciones de infraestructura, sanitarias ni de gestión, salvo excepciones.

El Plan Maestro del Gran Mercado Metropolitano de Lima formulado el año 2014 ha previsto incorporar un conjunto de obras y servicios con participación de la inversión privada, que permitirán complementar y consolidar una infraestructura y un sistema moderno de comercialización mayorista: (i) áreas de valor agregado para servicios de frío, clasificación y empaques, plantas de procesamiento y centros de distribución para supermercados; (ii) nueva infraestructura para ampliar la mezcla comercial, es decir pabellones especiales para productos cárnicos y frutas, y un mayorista pesquero.

En la actualidad, se requiere involucrar mayores recursos del sector privado que permitan desarrollar proyectos modernos de infraestructura y equipamiento para una gestión eficiente de los mercados de abastos.

Acciones para la promoción de la inversión privada:

- Promover la participación de la iniciativa privada en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de construcción de nuevos mercados de propiedad municipal.

- Promover la participación privada para la provisión de equipos para la tecnificación y mecanización de las operaciones de los mercados mayoristas y en los procesos de acopio, transporte y conservación de los productos alimenticios.

- Alentar la participación de la iniciativa privada en la implementación o administración de servicios logísticos o de agregación de valor.

- Estimular la formación de alianzas público privadas a nivel de los gobiernos locales para reconvertir y modernizar los mercados de propiedad municipal.

Lineamiento 9: Modernización articulada a nivel intergubernamental de la infraestructura y equipamiento de los mercados de abastos y de su entorno comercial.

La infraestructura actual de los mercados de abastos es precaria, tiene deficiencias que resolver, malas condiciones, incumple con las normas y carece de servicios que los clientes exigen. Estas condiciones no han cambiado mucho en los últimos 20 años. Lo que revela la necesidad de que el gobierno impulse la modernización de los mercados de abastos, así como de sus entornos comerciales, a través de la inversión pública bajo criterios de optimización del gasto y articulados a la gestión de los territorios.

Los principales Mercados Mayoristas del país, tienen infraestructura e instalaciones precarias que agravan los problemas de salubridad e higiene. A manera de síntesis se puede mencionar que los problemas que atraviesan son: (i) redes de alcantarillado deficientes o colapsadas, (ii) falta de depósitos de residuos sólidos, por lo cual se colocan en los pasadizos y en el entorno, (iii) falta de cobertura del techo y los pasadizos y los pisos son de tierra, cuya situación que se agrava con las lluvias, (iv) los puestos utilizan materiales inapropiados como madera, eternit o tela, (v) carencia de agua, desagüe y servicios higiénicos, (vi) deficiencias de sus instalaciones sanitarias y de alcantarillado de aguas pluviales y (vii) falta de equipamiento mínimo exigido por la normativa.

Acciones para la modernización de la infraestructura y equipamiento:

- Establecer parámetros y normativa para la planificación, el diseño y construcción de las edificaciones de mercados de abasto según tipología y especialización.

- Armonizar y definir criterios metodológicos que permitan orientar y optimizar el gasto y la inversión pública en materia de provisión de infraestructura física y equipamiento de mercados de abastos, considerando el ordenamiento de los territorios.

- Promover la priorización dentro del presupuesto anual del Sector, así como de los gobiernos regionales y locales y el desarrollo de proyectos de inversión pública de mercados de abastos, en un contexto de evaluación de calidad del gasto actual.

- Brindar a las municipalidades asistencia técnica para la formulación de propuestas de proyectos de construcción, mejoramiento o ampliación de mercados de abastos, de conformidad con la normativa vigente.

- Estructurar y promover instrumentos financieros para el acceso de los comerciantes al financiamiento en la construcción, mejora o ampliación de mercados mayoristas y minoristas, así como su equipamiento.

- Promover la constitución de fondos públicos como mecanismo para el desarrollo de infraestructura física y/o asistencia técnica de centros de abastos, terminales pesqueros y/o mataderos a nivel regional y local.

- Fomentar la inversión pública para las acciones de urbanismo comercial, en el tratamiento y recuperación de los espacios públicos del entorno de los mercados de abastos, como por ejemplo las vías de circulación, mejoramiento del tránsito y accesibilidad, estacionamiento vehiculares, iluminación pública, mobiliario urbano, entre otras.

- Promover la construcción de mercados mayoristas bajo el modelo de clúster alimentarios que contribuyan al desarrollo de cadenas de valor e impulsen el desarrollo regional y local, en armonía y concordancia a la planificación de las ciudades.

- Incentivar la construcción y prestación de servicios que contribuya a acortar la cadena de distribución y reducir las pérdidas o mermas que permita prolongar la vida útil de los productos.

- Promover la dotación de servicios logísticos que permitan mejorar el proceso de suministro de alimentos.

- Promover el desarrollo de áreas y servicios complementarios en los mercados de abastos, como estacionamientos para los clientes o áreas de carga y descarga.

OBJETIVO ESPECÍFICO N° 5: ELEVAR EL GRADO DE INTEGRACIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTOS A LAS CADENAS DE VALOR DEL PAÍS.

Lineamiento 10: Creación de redes y alianzas entre los actores de las cadenas de valor asociadas a los mercados de abastos

Los procesos de asociatividad y construcción de redes entre los actores de las cadenas de valor requieren de confianza e incentivos para que los mercados de abastos se integren en las distintas cadenas de valor del país que requieren de la provisión de insumos alimentarios. Desde el Ministerio de la Producción se disponen de instrumentos para el desarrollo de clusters, proveedores y otras formar de asociación que genere impactos en la productividad y competitividad.

Acciones para la integración a cadenas de valor:

- Promover alianzas entre comerciantes, productores, transportistas y otros actores de la cadena de valor en beneficio de los consumidores.
- Promover la conformación de cadenas comerciales de mercados competitivos.
- Promover las alianzas entre los mercados de abastos mayoristas y minoristas.
- Impulsar la formación de cooperativas como una alternativa organizativa adecuada a la cultura de los comerciantes.
- Promover la implementación de servicios especializados para atender la demanda del comercio moderno, de clientes institucionales, y de los hoteles, restaurantes y catering.
- Promover la implementación de espacios y/o infraestructura para la exhibición y promoción permanente de los productos nativos.

Lineamiento 11: Promoción articulada de los mercados de abasto como centros gastronómicos locales.

La integración de los mercados de abasto a la cadena de valor gastronómica mejora su posicionamiento como centro de alimentos de alta calidad nutricional y diversidad. Permite además desarrollar nuevas articulaciones y alianzas con otros actores y empresas proveedoras de la gastronomía.

Acciones para la promoción de centros gastronómicos locales:

- Promover una oferta gastronómica de calidad.
- Establecer alianzas con universidades e instituciones de investigación para incorporar nuevos productos nativos y de valor alimentario al consumo de la población.
- Impulsar la formación de redes o alianzas con empresas proveedoras y desarrolladores de la gastronomía.
- Promoción del consumo de productos autóctonos de calidad.
- Impulsar campañas de promoción de programas de alimentación sana y saludable.

Lineamiento 12: Promoción articulada de los mercados de abasto con potencial en la oferta turística del territorio

El turismo genera una nueva oportunidad para disfrutar de la diversidad y cultura ofrecida en los mercados de abasto, que además de ser un centro de venta de productos, ofrece la experiencia del contacto con la gente y sus costumbres.

Al igual que la integración de los mercados de abasto a la cadena gastronómica, la integración a la cadena del turismo implica un esfuerzo por la mejora de condiciones sanitarias e infraestructura, así como de diversidad de productos y la incorporación de servicios complementarios.

Acciones para la promoción del turismo:

- Identificar las principales rutas turísticas de los territorios.
- Coordinar con los actores privados la incorporación de los mercados emblemáticos de la ciudad a las principales rutas turísticas.
- Impulsar la oferta gastronómica de calidad de los mercados de abastos.
- Impulsar la oferta de actividades culturales en los mercados de abastos.

IX. ANEXO

- Anexo 1: Abreviaturas

ANEXO 1: ABREVIATURAS

PRODUCE	:	Ministerio de la Producción
MINSA	:	Ministerio de Salud
DIGESA	:	Dirección General de Salud Ambiental
SENASA	:	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
MINAGRI	:	Ministerio de Agricultura y Riego
INDECOPI	:	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
COFOPRI	:	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
MVCS	:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
INEI	:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
CEPLAN	:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
FAO	:	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MYPE	:	Micro y pequeña empresa
ENAHO	:	Encuesta Nacional de Hogares
INACAL	:	Instituto Nacional de la Calidad