



Políticas para modernizar los mercados de abastos en Perú

IIG

INFRAESTRUCTURA
INSTITUCIONALIDAD
Y GESTIÓN

WHITE PAPERS

Julio 2020

IIG Publicaciones

Políticas para modernizar los mercados de abastos en Perú

Director del proyecto: Gonzalo Prialé

POLÍTICAS PARA MODERNIZAR LOS MERCADOS DE ABASTOS EN PERÚ

© Copyright: Instituto Infraestructura Institucionalidad y Gestión – IIG

Director del proyecto: Gonzalo Prialé

IIG es una asociación civil sin fines de lucro que investiga y promueve la discusión de ideas y políticas relacionadas con el impulso de las inversiones, el fortalecimiento de la institucionalidad mediante la creación de instituciones autónomas y la mejora continua de la gestión pública, mientras se reducen la informalidad y la desigualdad.

La información contenida en este documento puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente: *“Políticas para modernizar los mercados de abastos en Perú”*, Instituto Infraestructura Institucionalidad y Gestión – IIG

Edición digital, julio 2020

Editado por:

Instituto Infraestructura Institucionalidad y Gestión - IIG

Av. Camino Real 1236 - G, San Isidro

Lima, PERU

Email: iig@iigperu.org

www.iigperu.org

Presentación

Cuando estalló la epidemia del coronavirus se produjeron grandes aglomeraciones en mercados de abastos del país. Se convirtieron así en vectores de contagio, al tiempo que saltó a la luz su falta de orden y de estándares operativos adecuados, junto a otras notorias falencias económicas y sociales.

Se necesita modernizar los mercados de abastos. Con esto en mente, IIG organizó una mesa redonda integrada por expertos con valiosas y variadas experiencias en el Poder Ejecutivo, en el gobierno municipal y en planeamiento urbano, gestión de inversiones y de mercados de alimentos, tecnología, salud pública y financiamiento de renovación de mercados de abastos.

Los expertos, acompañados por asociados de IIG, sostuvieron un fructífero intercambio de ideas sobre los orígenes de los mercados, los aspectos estructurales que los definen y los aspectos claves tanto de corto plazo como de mediano plazo que determinan su estado actual. Luego se sostuvieron reuniones con algunos de los expertos para ahondar determinados aspectos de sus planteamientos. Sus estimulantes y valiosos puntos de vista y conocimientos han servido para el análisis cualitativo de la situación y, al final del documento, presentar las propuestas de IIG sobre políticas y medidas que conducirían a nuevos mercados de abastos para los peruanos. Agradecemos a todos los participantes de la mesa redonda por su cooperación.

Este tema es muy rico en contenido. Los mercados son espejo de la sociedad, muestran la brecha formal-informal que escinde al país, su tremenda debilidad institucional, el déficit de infraestructura y la corrupción generalizada.

Más de 400,000 comerciantes informales con puestos en los mercados, que forman parte del sector privado, pueden tener la oportunidad de integrarse a la formalidad y modernizar sus mercados si se logra implementar fórmulas que a mediano plazo hagan este tránsito atractivo y beneficioso para los comerciantes y sus clientes.

La institucionalidad informal existe. No está escrita en normas, pero prevalece en la mayor parte del país. Por tanto, el tránsito a la formalidad en los mercados de abastos implica también un cambio cultural desde las raíces, y la introducción de buenas costumbres y hábitos de orden, limpieza y respeto por el prójimo, que no será posible sin la cooperación voluntaria de los comerciantes, los trabajadores de los mercados y de quienes participan en la cadena de comercialización

Integrantes de la mesa redonda

Expertos

Carlos Neuhaus Tudela
Milton Von Hesse La Serna
Jorge Ruiz De Somocurcio
Iván Mesarina Naveda
Juan Infante Alosilla
José Antonio Luna Bazo
Ramiro Prialé Zevallos
Claudio Lanata De las Casas

Panel de análisis

Gonzalo Prialé
Jaime de Althaus
Aldo Defilippi
Fernando Cilloniz

Índice

	Pag.
Presentación	
Integrantes de la mesa redonda	
1. Contexto	4
1.1. Cómo surgen los mercados populares y cómo están hoy	4
2. Análisis	5
2.1. Cuántos son	5
2.2. Dónde compra la gente	9
2.3. Cómo encarar el corto plazo	9
2.3.1. La cadena de comercialización	10
2.3.2. Higiene, trazabilidad, cadenas de frío, control del aforo y las aglomeraciones	10
2.3.3. La reacción del gobierno ante la alarma por contagios en mercados	12
2.4. Claves para el mediano plazo	13
2.4.1. Informalidad omnipresente, gestión informal e infraestructura deficiente	13
2.4.2. La débil institucionalidad, los trámites y la corrupción	16
2.4.3. Financiamiento de la construcción y modernización de mercados	17
3. Conclusiones y propuestas	18
3.1. Conclusiones	18
3.2. Propuestas	19
3.2.1. A corto plazo	19
3.2.2. A mediano plazo	20
Anexo 1. Expertos participantes en la Mesa Redonda	24
Anexo 2. Esquemas financieros sugeridos en la Mesa Redonda	27

1. CONTEXTO

1.1. Cómo surgen los mercados populares y cómo están hoy

La mayor parte de los mercados populares en el país surgieron durante las últimas décadas de la segunda mitad del siglo pasado, en el contexto de la oleada migratoria del campo a las ciudades mientras el país transitaba de lo rural a lo urbano.

Lima, como la mayor parte de las ciudades del Perú, creció de manera no planificada, desbordada por masivas invasiones de terrenos en la década de los años 60 y principios de la década del 70.

Las invasiones, señala Von Hesse, ocuparon el territorio de facto, de manera informal, sin institucionalidad pública, mientras el aparato estatal no supo cómo encarar este proceso, ni cómo atenderlo para encausarlo posteriormente. Al mismo tiempo fueron surgiendo, al ritmo de las necesidades de la creciente población informal, los mercados populares que hoy vemos en funcionamiento.

El proceso de los asentamientos humanos empezó con viviendas rudimentarias sin titulación, donde se instalaron las familias migrantes. Dos tercios de las viviendas no tuvieron asesoría técnica de arquitectos o ingenieros, no contaron con servicios públicos de luz y agua, y se establecieron sobre suelos inadecuados en zonas de difícil acceso y riesgo de desastre. Años después, una vez que las asociaciones de pobladores obtenían algún reconocimiento oficial y titulación precaria, llegaba la autoridad - desprovista de recursos - a tratar de arreglar en algo la situación, agrega Von Hesse.

Un estudio reciente efectuado por Grade para ADI Perú, reveló que en los últimos 20 años, en el presente siglo, el patrón de crecimiento urbano informal no planificado sigue siendo predominante.¹

Un proceso similar ocurrió en los mercados populares y paraditas. Estos surgieron espontáneamente en los asentamientos humanos, fueron construidos sin parámetros de funcionalidad, sin ordenamiento de los puestos, las calles y los flujos de mercadería y de personas, y sin servicios públicos.

Para Ruiz de Somocurcio, los mercados populares son la punta del iceberg del colapso del sistema de una ciudad sin ordenamiento urbano, donde por falta de grandes pautas los alcaldes deciden con arbitrariedad qué se hace o no se hace.

Desde siempre, los gobiernos no atinan a diseñar y poner en ejecución una política de desarrollo urbano que fomente el crecimiento planificado formal de las ciudades.

¹ Álvaro Espinoza y Ricardo Fort, *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*, Lima, GRADE (2019).

Según el estudio de Grade mencionado, en las dos últimas décadas las ciudades del Perú se han expandido cerca de 50%, por encima del promedio de 30% registrado en otras ciudades de América Latina. El estudio señala que el 93% del suelo urbano creado desde 2001 en el país corresponde a asentamientos informales sin habilitación urbana completa, carentes de agua y saneamiento, que en promedio demoran 14 años para acceder a estos servicios públicos. El Estado no solo ha abdicado su rol planificador urbano, sino que termina avalando la expansión informal al invertir para dotarla de servicios, obligado por las necesidades extremas de los pobladores. El estudio muestra que 50% de la expansión urbana en Lima en las dos últimas décadas ha ocurrido por ocupaciones ilegales, 40% por lotizaciones informales y sólo 10% por urbanizaciones formales.

Las ciudades llegan al Bicentenario en estado lamentable y ninguna ciudad del país, ni Lima, recoge bien la basura, señala Ruiz de Somocurcio, quien con crudeza agrega que mientras no tengamos ciudades ordenadas y sostenibles, es irrealista esperar que los mercados de abasto puedan llegar a ser lugares limpios y ordenados; por el contrario lo más probable es que continúen apareciendo viviendas en los cerros y en los arenales y allí surgirán las paraditas y los mercadillos dentro de un persistente y perverso patrón de crecimiento urbano informal no planificado.

Según INEI², 38% (970) de los mercados de abastos a nivel nacional, y 36.4% (409) a nivel de la provincia de Lima, iniciaron sus operaciones entre el año 2000 y el 2016³.

En esencia, los mercados populares forman parte consustancial de las ciudades del país y reflejan su historial de pobreza e informalidad, lo que se suma a la falta de ordenamiento y planificación urbana, y a la ausencia del Estado manifestada en la nula gestión de los gobiernos de turno para encarar y solucionar problemas que continúan presentes a lo largo de las décadas.

2. ANÁLISIS

2.1. Cuántos son

Según el Censo INEI 2016 hay 2,612 mercados de abastos en el país, de los cuales 43 (1.7%) son mayoristas, 2,304 (88.2%) minoristas y 265 (10.1%) mixtos. Y en la provincia de Lima hay 12 (1%) mercados mayoristas, 1,043 (93%) minoristas y 66 (6%) mixtos, tal como se aprecia en el Cuadro N°1 a continuación.

² La data utilizada en este documento proviene del *Censo nacional de mercados de abastos 2016*, Lima, INEI (2017), en adelante el Censo INEI 2016.

³ Ibid, Cuadro N°3, p.21.

CUADRO N°1
PERÚ: MERCADO DE ABASTOS POR TIPO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2016

Departamento	Total Mercados	Tipo de Mercado		
		Mayorista	Minorista	Mixto
Total	2,612	43	2,304	265
Amazonas	26	1	17	8
Áncash	109	2	100	7
Apurímac	23	-	22	1
Arequipa	118	1	87	30
Ayacucho	38	-	29	9
Cajamarca	62	-	57	5
Callao 1/	171	1	167	3
Cusco	72	1	51	20
Huancavelica	9	-	7	2
Huánuco	37	1	30	6
Ica	35	-	20	15
Junín	121	3	105	13
La Libertad	160	4	150	6
Lambayeque	63	-	59	4
Lima	1,232	20	1,126	86
Loreto	32	1	26	5
Madre de Dios	17	-	17	-
Moquegua	14	-	14	-
Pasco	19	-	19	-
Piura	76	2	56	18
Puno	50	1	33	16
San Martín	46	2	41	3
Tacna	44	-	41	3
Tumbes	10	1	6	3
Ucayali	28	2	24	2
Provincia de Lima	1,122	12	1,043	66
Lima Provincias 2/	110	8	82	20

Fuente: Censo nacional de mercados de abastos 2016 – INEI

1/ Provincia Constitucional.

2/ Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Elaboración: IIG

Luna Bazo afirma que ser comerciante minorista es la forma más fácil de generar autoempleo y convertirse en un pequeño empresario. El Censo INEI 2016 halló que en los mercados de abastos a nivel nacional hay 328,946 puestos fijos de los que 273,733 (83%) están en funcionamiento, y que en la provincia de Lima hay 118,198 puestos fijos de los que 98,221 (83%) están en funcionamiento⁴. Suponiendo 1.5 comerciantes por puesto, habría 410,600 personas dedicadas al comercio en los mercados de abastos a nivel nacional y 147,300 de ellos en la provincia de Lima.

⁴ *Censo nacional de mercados de abastos 2016*, Lima, INEI (2017), Cuadro N°2, p.120.

Como se aprecia en el Cuadro N°2, a nivel nacional 1,956 (75%) de los 2,612 mercados de abastos existentes están a cargo de administración privada, y 656 (25%) bajo administración municipal. En 15 de los 25 departamentos hay más mercados bajo administración municipal que privada.

En 6 departamentos, Ancash (109), Arequipa (118), Callao (171), Junín (121), La Libertad (160), Lima Provincias (110) más la provincia de Lima (1,122), hay más de 100 mercados, que suman 1,911 mercados y constituyen 73 % del total nacional, de los cuales solo 10% (193) están bajo administración municipal. En cada uno de los otros 19 departamentos del país hay menos de 100 mercados, que suman 701 mercados y constituyen 27 % del total nacional, de los cuales 66% (463) están bajo administración municipal.

**CUADRO N° 2
MERCADOS DE ABASTOS POR TIPO DE ADMINISTRACION,
SEGÚN DEPARTAMENTO, 2016**

Departamento	Administración		Total
	Municipal	Privado(*)	
Amazonas	21	5	26
Ancash	35	74	109
Apurímac	21	2	23
Arequipa	39	79	118
Ayacucho	19	19	38
Cajamarca	54	8	62
Callao	1	170	171
Cusco	52	20	72
Huancavelica	8	1	9
Huánuco	14	23	37
Ica	10	25	35
Junín	34	87	121
La Libertad	50	110	160
Lambayeque	44	19	63
Lima Provincias	26	84	110
Provincia de Lima	8	1,114	1,122
Loreto	29	3	32
Madre de Dios	10	7	17
Moquegua	8	6	14
Pasco	11	8	19
Piura	48	28	76
Puno	39	11	50
San Martín	30	16	46
Tacna	20	24	44
Tumbes	8	2	10
Ucayali	17	11	28
Total General	656	1,956	2,612

Fuente: Censo nacional de mercados de abastos 2016 – INEI

(*) Incluye Junta de Propietarios, Junta Directiva, Persona Natural, Sociedad Anónima, Otro.

Elaboración: IIG

Debe mencionarse que el censo INEI 2016 no precisa de quién es la propiedad de los mercados de abastos, sino su administración. Las denominadas juntas de propietarios no siempre están formadas por propietarios del terreno, sino comerciantes que adquirieron el derecho de uso de los puestos que ocupan.

CUADRO N° 3
MERCADOS DE ABASTOS EN LA PROVINCIA DE LIMA
SEGÚN TAMAÑOS
POR NÚMERO DE PUESTOS FIJOS

Tamaño	N° de Mercados
Mayoristas 800 puestos a +	15
Abastos Tipo A 400-799 puestos	25
Abastos Tipo B 200-399 puestos	77
Abastos Tipo C 50-199 puestos	503
Abastos Tipo D Hasta 49 puestos	502
Total	1,122

Fuente: Censo nacional de mercados de abastos 2016 – INEI
 Elaboración y criterios de tamaño: IIG

En el cuadro N° 3, elaborado a partir de rangos de tamaño sugeridos por IIG según número de puestos fijos, se aprecia que en la provincia de Lima existen 15 mercados de abastos tamaño mayorista con más de 800 puestos fijos y 25 mercados minoristas Tipo A con 400 a 799 puestos fijos. La mayoría de los mercados de abastos son de menor tamaño, con de 50 a 199 puestos fijos (503), o con hasta 49 puestos fijos (502).

En el Censo INEI 2016, de acuerdo a su clasificación por tipo, de los 1,122 mercados de abastos en la provincia de Lima (Lima Metropolitana), 12 son mayoristas dedicados a la venta al por mayor, 1,043 minoristas dedicados a la venta al por menor, y 66 mixtos⁵.

La Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos (Ley N° 28026), se ocupa de los mercados mayoristas de las principales ciudades del país. Según el cuadro N°1, a nivel nacional operan 43 mercados mayoristas. Exceptuando la Provincia de Lima, en el resto del país existen 23 mercados mayoristas. 9 regiones (Apuímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica Lambayeque, Ica, Madre de Dios, Moquegua y Pasco) no registran mercado mayorista.

Según Luna Bazo, el conjunto de mercados mayoristas, con al menos uno en cada región, debería constituir el núcleo de la comercialización, formación de precios y distribución de alimentos, asegurando la inocuidad de los productos agro alimentarios.

⁵ Censo nacional de mercados de abastos 2016, Lima, INEI (2017), Cuadro N°1, p.119.

2.2. Dónde compra la gente

Más público concurre a los mercados tradicionales (de abastos y bodegas) que a los supermercados, por motivaciones no solo de cercanía de ubicación y conveniencia, sino también por la relación personal con el vendedor y el trato amigable⁶.

Se estima que a nivel nacional urbano alrededor de 82% de las compras se hacen en mercados tradicionales y alrededor de 18% de las compras en autoservicios modernos (supermercados y formatos más pequeños)⁷. En Lima habitualmente alrededor de 70% de las compras se hacen en mercados tradicionales y alrededor de 30% en autoservicios modernos⁸. A estos últimos asiste habitualmente el público de los niveles socio-económicos A, B1 y parte del B2, así como en menor medida y frecuencia una pequeña parte del C y D.

Según Mesarina, los mercados populares están situados en promedio a 8 cuadras u ochocientos metros unos de otros, porque esa es la distancia máxima a la que se puede ir a comprar y volver caminando con bolsas de víveres. Los supermercados, en cambio, están más espaciados. Antes de la pandemia, agrega, las cadenas modernas de comercialización, los supermercados y otros formatos, intentaban competir con los mercados populares abriendo puntos de venta cada 8 cuadras en formatos más pequeños.

Lo que ha ocurrido en algunos mercados de abastos convertidos en vectores de contagio del coronavirus, se ha dado en el contexto de la informalidad y la incapacidad de la gestión pública. En esta coyuntura, como la ayuda económica del gobierno a las familias pobres no llegó a tiempo, los independientes y los informales que se han quedado sin ingresos y sin ahorros tras más de tres meses de cuarentena, necesitaron salir a diario a buscar algún ingreso y adquirir alimentos, y congestionaron los grandes mercados populares, aunque se adoptó algunas medidas para ordenarlos.

2.3. Cómo encarar el corto plazo

Para considerar acciones de control de aglomeraciones y mejoras en la operación de los mercados de abastos en el corto plazo, empecemos por visualizar cómo funciona la cadena de comercialización, para pasar luego a considerar medidas de higiene, descongestión y control del aforo, cuya urgente necesidad ha quedado evidenciada durante la cuarentena; medidas que, por otra parte, se deberían incorporar en la gobernanza de mercados de abastos renovados, con rutinas que recojan las lecciones de la pandemia.

⁶ Luna Bazo señala que las relaciones entre compradores y vendedores en los mercados populares son relaciones amigables de naturaleza personal, con la expresión “caserita” que acompaña el regateo del precio del producto, al que se añade como un gesto de cortesía y de fidelización, la “yapa”, el obsequio de un producto determinado. En contraste, en los supermercados, la relación entre el vendedor y el comprador no existe. No hay regateo ni yapa alguna. La relación es en extremo impersonal y el vínculo social está ausente.

⁷ Estimado basado en Panel de Hogares, Kantar World Panel, presentado por sim Macroconsult, Lima, 2019.

⁸ Estimado basado en una investigación cualitativa y cuantitativa por BrandinMind, Lima, Febrero 2020.

2.3.1. La cadena de comercialización

La cadena de comercialización es un gran vector de contagios durante la pandemia.

Comienza con los agricultores en el campo y los pescadores en los puertos, continúa con los transportistas que llevan los productos a los mercados mayoristas, los comerciantes mayoristas, sus ayudantes y los estibadores, y termina con los comerciantes minoristas, hasta alcanzar al público comprador en general, según describen Infante y Luna Bazo.

El empadronamiento es fundamental y debe extenderse a toda la cadena de comercialización para poner orden en los mercados de abastos.

Alrededor de los mercados de abastos existe una demanda de personas y familias que necesita ser atendida, y esto origina un comercio de ambulantes que ocupa la vía pública como una especie de extensión de los mercados. Venden comida preparada, ropa, y demás, acota Luna Bazo.

Según el Censo INEI 2016 en 1,527 (58%) de los 2,612 mercados a nivel nacional y en 574 (51%) de los 1,122 mercados de la provincia de Lima, hay ambulantes alrededor del mercado⁹.

Por otro lado, los mercados mayoristas son concebidos para abastecer a comerciantes minoristas. Sin embargo, cualquier consumidor entra a comprar a determinadas horas porque espera menores precios de los productos sobrantes al final de la jornada, y eso incrementa la aglomeración. En mercados mayoristas de otros países sólo pueden ingresar a comprar comerciantes minoristas empadronados y acreditados para el efecto, explica Luna Bazo.

2.3.2. Higiene, trazabilidad, cadenas de frío, control del aforo y las aglomeraciones

Está claro que la crisis de contagios en los mercados populares deja lecciones sobre criterios, estándares y rutinas de limpieza diaria que debieran implantarse y respetarse en los mercados de abastos del país, e incorporarlos como aspectos esenciales a considerar en el diseño de estos espacios públicos.

R. Priolé señala que es imprescindible la limpieza diaria, más la eliminación de la carga viral de espacios públicos como los mercados de abastos, mediante un proceso de desinfección y limpieza con químicos o tecnología de luz ultravioleta, en combinación con el control del flujo de personas.

La realidad es crítica. Según INEI, la frecuencia de limpieza y desinfección de locales de los mercados de abastos es variada. En 53% (1,396) de los mercados a nivel nacional y 52% (585) de los mercados de la provincia de Lima, es diaria. En 13% de los mercados del país es semanal, en 14% es mensual, en 11% es semestral. Y en 3 % de los mercados del país la limpieza y desinfección del local se hace anualmente¹⁰.

⁹ *Censo nacional de mercados de abastos 2016*, Lima, INEI (2017), Cuadro N°7, p.125.

¹⁰ *Ibid*, Cuadro N° 27, p.145.

Luna Bazo, por su parte, sostiene que urge instituir la “*trazabilidad*” de los productos y el “*Sello Verde*” que debería otorgar SENASA como garantía sanitaria que certifique las buenas prácticas agrícolas en el campo, para asegurar la comercialización en el país de productos cultivados y cosechados con medidas de higienización, tal como se exige a los productos de agro exportación. Cabe preguntarse si es realista exigirles esto a los campesinos productores, aunque se podría avanzar en tal sentido a partir de estándares mínimos incrementales.

Los mercados de abastos son un enorme foco de contaminación por las condiciones en que los alimentos llegan a ellos. Se necesita hacer una transformación logística de los mercados en lo concerniente a la cadena de frío - por lo general inexistente - ya que los pescados y las carnes se venden a temperatura ambiente, lo que junto a la falta de higiene potencia la carga bacteriana y las enfermedades transmisibles, anota Lanata.

Según el Censo INEI 2016, a nivel nacional 4% (106) de los mercados disponen de cámaras de frío y solo en 80 de ellos éstas funcionan. A nivel de la provincia de Lima solo 3% (32) de los mercados tiene cámaras de frío¹¹.

La eliminación de basura es otro talón de Aquiles. Según el censo INEI 2016, disponen de contenedores de residuos sólidos 33% (872) de los mercados a nivel nacional, y 23% (261) de los mercados en la provincia de Lima. Además, se recoge a diario la basura en 72% (1,079) de los mercados del país fuera de la provincia de Lima y en 85% (952) de los mercados de la provincia de Lima¹². Sin embargo, estas cifras no reflejan el estado y antigüedad de los contenedores y si toda la basura se vuelca en ellos, ni tampoco la profundidad y prolijidad de su recojo diario.

Para evitar el riesgo sanitario y controlar las aglomeraciones en las puertas de ingreso a los mercados de abastos, se puede colocar vallas en las esquinas para racionalizar y hacer más fluido el ingreso del público. Otra idea, sugerida por Neuhaus para descongestionar los mercados, es reducir el aforo a la mitad y que la otra mitad del mercado opere en la calle, para que haya más espacio entre las personas. Así, dentro del mercado, se podría crear pasadizos más amplios, e introducir medidas simples para el tránsito de los compradores, evitando que la gente se cruce y se aglomere. Sin embargo, esto podría complicarse por la presencia habitual de ambulantes en las calles aledañas, que tendrían que ser reubicados

Para controlar y seguir el movimiento de los compradores dentro de los mercados se necesita tecnología. Según el Censo INEI 2016, existen cámaras de seguridad y vigilancia en 7% (106) de los mercados del país fuera de la provincia de Lima, y en 17% (196) de los mercados en la provincia de Lima¹³.

Donde sea factible hacerlo, comenta Ruiz de Somocurcio, se debiera buscar ubicaciones adecuadas para mercados temporales en parques zonales, estadios, campos deportivos que no se usan, mientras se procede al arreglo de los mercados y a la provisión de

¹¹ *Censo nacional de mercados de abastos 2016*, Lima, INEI (2017), Cuadro N° 20, p. 138.

¹² *Ibid*, Cuadros N° 18 y N° 26, ps. 136 y 144.

¹³ *Ibid*, Cuadro N° 21, p.139.

señalética y condiciones de seguridad sanitaria según estándares obligatorios a establecer. Si bien esta sugerencia fue hecha en el contexto de la crisis por contagios en algunos grandes mercados populares, viene a ser una lección aprendida que podría incorporarse en el futuro para la reubicación transitoria de mercados de abastos que entren en procesos de renovación, remodelación o reconstrucción.

2.3.3 La reacción del gobierno ante la alarma por contagios en los mercados

Tras detectarse focos de contagio del coronavirus en varios mercados de abastos, el gobierno dictó el 20 de mayo pasado¹⁴, lineamientos para regular el funcionamiento de los mercados y el de espacios temporales que se habiliten para el comercio de alimentos, reduciendo la aglomeración de personas para prevenir y contener el avance del Covid-19. La norma establece incentivos económicos en forma de asignaciones presupuestales, para motivar y retribuir a los municipios que acrediten haber cumplido las metas establecidas.

La norma asume que los gobiernos locales tienen la capacidad de gestión y los técnicos y profesionales calificados para aplicarla eficazmente. La realidad es que las municipalidades no han logrado resultados en la Reconstrucción con Cambios, en la distribución de víveres a las familias pobres durante la cuarentena, y son focos de corrupción.

La norma, siendo bien intencionada puede resultar teórica, al tratar de sustituir usos y costumbres arraigados, por lineamientos y protocolos difícilmente practicables en muchos casos.

Para estos fines, es indispensable un trabajo de aproximación a los líderes en los principales mercados mayoristas y minoristas, los dirigentes gremiales, los dirigentes de los transportistas y demás, para sensibilizarlos respecto al rol que les corresponde desempeñar en una situación como la originada.

La norma también regula el funcionamiento de espacios temporales habilitados para el comercio de alimentos. Luna Bazo señala que dichos espacios temporales, sin expresarlo, podrían formalizar lo informal y corren el riesgo de no ser devueltos. En Perú, por costumbre acendrada, lo provisional se vuelve permanente.

Finalmente, sería beneficioso exhibir los resultados efectivos de la aplicación de esta normatividad. Cuántos mercados participaron, cuáles fueron los niveles de cumplimiento, qué municipalidades accedieron a los beneficios del Programa de Incentivos, y cuántos mercados participantes no se aproximaron a las exigencias de los lineamientos. Cotejar esta información con el mapa de calor y contagio por distritos donde están ubicados los mercados, sería igualmente conveniente. Esta data aún no está disponible.

¹⁴ Decreto Supremo N° 011-2020-PRODUCE del 20/05/2020 que aprueba los *“Lineamientos para la regulación del funcionamiento de mercados de abastos y espacios temporales habilitados para el comercio de alimentos, en el marco de las acciones de prevención y contención del covid-19”*

2.4. Claves para el mediano plazo

Analicemos las claves para entender la situación de los mercados populares y luego intentar transformarlos y modernizarlos a mediano plazo: la informalidad y pobreza de la mayoría de los comerciantes que crean su fuente de empleo, la gestión informal de los mercados sin estándares ni criterios de eficiencia y la falta de infraestructura adecuada y suficiente. Por otro lado, la disfuncionalidad institucional donde se yuxtaponen el gobierno nacional y los gobiernos locales, junto a la corrupción generalizada.

Finalmente, se discute el financiamiento de la construcción y modernización de los mercados de abastos, el rol del Estado y esquemas sugeridos para el efecto.

2.4.1. Informalidad omnipresente, gestión informal e infraestructura deficiente

La crisis sanitaria ha permitido cobrar conciencia de la dimensión de la informalidad y la brecha formal-informal que escinde al país, así como de la incapacidad del gobierno para imponer restricciones a los independientes e informales.

Como anota Luna Bazo, la separación entre el país formal y el informal, no permite que la mayor parte de los ciudadanos logre conseguir lo que aspira. La frustración se convierte en anomia social e irrespeto por una normatividad no inclusiva, lo que se plasma también en los mercados populares.

El mercado de abastos informal, agrega R. Priaré, es una reacción a un marco normativo excesivo y al hecho de que los gobiernos a nivel nacional y municipal no dan servicios de calidad y son proclives a la corrupción. En consecuencia, los informales prefieren mantenerse al margen de la formalidad, renuncian a ciertas ventajas de la legalidad, como la protección policial o el acceso al crédito formal, y en última instancia renuncian a crecer.

Los mercados populares, afirma Ruiz de Somocurcio, son la solución de los informales al tema del abastecimiento de sus alimentos diarios, y sirven también como fuente de empleo para la población de los conos y otros distritos populosos de Lima.

Por otra parte, a lo largo del tiempo ha sido evidente el rechazo o desinterés de los comerciantes informales por la inclusión financiera, pues esta los haría visibles para la SUNAT¹⁵. Por ello, la informalidad en los mercados de abastos del país debe ser encarada de manera integral, haciendo atractiva la adopción de la formalidad, como desarrollaremos más adelante en este documento.

La gestión en los mercados populares privados, administrados por asociaciones de comerciantes, según Von Hesse, es informal, y prevalece el individualismo de los

¹⁵ Luna Bazo recuerda que en Santa Anita había un banco del estado y uno comercial. Los dos bancos se retiraron porque los comerciantes colocaban su dinero en la noche para retirarlo el día siguiente, y solían ser víctimas de asaltos a la salida del banco. Entonces se hizo una campaña para que tuvieran tarjetas de débito y de crédito y evitasen el uso de efectivo. De los 1,200 comerciantes de Santa Anita, 260 obtuvieron tarjetas y solo 80 las utilizan a la fecha. Ninguno quería tener cuentas, todos querían tener el dinero sus bolsillos, como siempre ha sido. Lanata añade que los vendedores de Santa Anita no quieren abrir cuentas porque no quieren a la SUNAT, le tienen aversión, no quieren aparecer en el sistema porque no quieren pagar impuestos. Ni los bodegueros quieren aparecer. También es muy desalentadora la relación de los comerciantes con el Municipio que, lejos de formalizar, cobra coimas para otorgar licencias.

microempresarios asociados. Así, cada comerciante determina por su cuenta lo que hace, su horario, lo que vende y la calidad de los productos que comercializa. Su caso es algo distinto al de los mercados municipales, donde la administración municipal establece algunos criterios, por lo general insuficientes, con contadas excepciones en mercados municipales de distritos acomodados.

El problema de fondo es que la gestión informal de los mercados de abastos no logra establecer patrones de comportamiento, ni reglas de limpieza y convivencia porque la fuerza de la costumbre la conduce a relajar los niveles de servicio y a no exigir estándares que no se cumplirían. Las municipalidades por lo general no ayudan en este aspecto porque su supervisión es ligera o se convierte en un medio para exigir pagos irregulares.

Mesarina sugiere que, para mejorar la gestión de los mercados, se podría buscar que cada uno de los comerciantes asociados entregue ciertos derechos de decisión y gobernanza a un fideicomiso, y que ese fideicomiso nombre a un administrador general, para que el mercado empiece a funcionar como un centro comercial organizado y ordenado. Añade que resultará siempre fundamental empadronar a todos los comerciantes y sus ayudantes en los mercados.

CUADRO N°4

MERCADOS DE ABASTOS POR NIVELES DE ORGANIZACIÓN DE LOS PUESTOS DE VENTA A NIVEL NACIONAL, PROVINCIA DE LIMA Y RESTO DEL PAÍS 2016

Departamentos	Total Mercados	En todos los rubros	En la mayoría de los rubros	En algunos Rubros	En ningún Rubro
Total Nacional	2612	861	520	699	532
Provincia de Lima	1122	410	207	287	218
Total Nacional sin Prov. de Lima	1490	451	313	412	314

Fuente: Censo nacional de mercados de abastos 2016 – INEI

Elaboración: IIG

Como se aprecia en el Cuadro N° 4, según los comerciantes censados, un 33% (861) de los mercados de abastos a nivel nacional cuentan con “niveles de organización” de los puestos de venta para todos los rubros, y un 20% (532) para ningún rubro; y en la provincia de Lima 36.5% (410) para todos los rubros, y un 19% (218) para ningún rubro. Es de suponer, en el contexto de la informalidad prevaleciente, que la “organización” mencionada no corresponde a estándares exigentes de funcionalidad y eficacia operativa.

La gestión operativa de los mercados de abastos es precaria en varios aspectos. Así, a nivel nacional sólo 7.5% (197) de los mercados y a nivel de la Provincia de Lima sólo 7% (79), cuenta con servicio de carga y descarga de los productos comercializados¹⁶.

¹⁶ *Censo nacional de mercados de abastos 2016*, Lima, INEI (2017), Cuadro N° 36, p. 154.

En el pasado, dice Von Hesse, se ha regalado mercados a asociaciones de comerciantes informales, con infraestructura muy precaria, sin dotación de agua suficiente, saneamiento, ni servicios higiénicos.

En los mercados mayoristas por falta de infraestructura y de diseño apropiado, coincide Infante, no hay condiciones para cumplir con los cuidados esenciales para la higiene y lavado de manos, para mantener la distancia social, y evitar las aglomeraciones; por lo general no hay agua en cada puesto, y hay muy pocos baños para el público.

En los mercados minoristas, continúa Infante, ocurre lo mismo: los puestos son pequeños, los pasadizos suelen ser estrechos, y hay aglomeraciones en las colas de los puestos.

El diseño interno de los mercados de todo tamaño necesita corregirse en el mediano plazo, para su modernización y renovación con estándares mandatorios adecuados.

CUADRO N° 5
MERCADOS DE ABASTOS QUE DISPONEN DE INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS POR RED PUBLICA A NIVEL NACIONAL, PROVINCIA DE LIMA Y RESTO DEL PAÍS, 2016

Servicio	A Nivel Nacional	Provincia de Lima	Total Nacional Sin Prov. de Lima
Total Mercados	2,612	1,122	1,490
Alumbrado Eléctrico			
Permanente	2,423	1,081	1,342
Agua Potable	2,176	1,022	1,154
Alcantarillado	2,370	1,044	1,326
Servicios Higiénicos	2,431	1,068	1,363
Servicios Higiénicos Por Sexo	2,218	990	1,228

Fuente: Censo nacional de mercados de abastos 2016 – INEI

Elaboración: IIG

Tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 5, los mercados de abastos a nivel nacional y en la provincia de Lima contarían con cobertura de infraestructura de redes y servicios públicos cercana o superior al 90%. Los indicadores más bajos se presentan a nivel país sin considerar la provincia de Lima, en el acceso a agua potable de redes públicas en 77% de los mercados y en la disponibilidad de servicios higiénicos por sexo en 82% de los mercados.

Sin embargo, estas cifras no revelan la discontinuidad o la restricción de horas al día del servicio de agua potable y de alumbrado eléctrico, el estado del alcantarillado, ni si los servicios higiénicos de los mercados de abastos cuentan con aparatos sanitarios y llaves de agua que funcionen, deficiencia que durante la pandemia quedó evidenciada en hospitales, escuelas y otros establecimientos públicos en estado calamitoso en cualquier lugar del país, incluida Lima, y los mercados de abastos no son una excepción.

Mirando a futuro, existe cierto consenso respecto a que algunos mercados, sobre todo los emblemáticos, deberían ser más que simplemente mercados y proyectarse hacia grandes

complejos comerciales de atracción turística, adecuando su infraestructura para formatearlos con restaurantes, comida típica, artesanía, tal como ocurre en ciudades importantes del mundo como Barcelona, Santiago de Chile o Rotterdam.

2.4.2. La débil institucionalidad, los trámites y la corrupción

Aparece la pandemia del Covid-19, y el país se encuentra ante la dura realidad de una serie de mercados de abastos informales y paraditas inadecuadas, y encara en toda su dimensión la falta de institucionalidad oficial.

Para ordenar los mercados, acota Von Hesse, se requiere ordenar la institucionalidad. En la actualidad, tres ministerios tienen que ver con la gobernanza de los mercados. El Ministerio de Agricultura debe asegurar que los alimentos entren a los mercados regularmente para evitar cualquier desabastecimiento, y a través del SENASA vigilar la inocuidad de lo que se consume. El Ministerio de la Producción tiene que ver con la asistencia técnica y la capacitación a los comerciantes. Y el Ministerio de Vivienda trata de proveer infraestructura para ordenar y dotar algunos barrios con mercados más aparentes.

A los roles del gobierno central, agrega Von Hesse, se superponen los roles de los gobiernos locales que son responsables finales del funcionamiento de los mercados. Ante tantas responsabilidades cruzadas de distintos sectores y niveles de gobierno, sucede que donde todos son responsables, al final nadie lo es, y entonces los mercados populares terminan siendo lugares ingobernables.

El Estado debería enfocarse en desarrollar e implantar una institucionalidad que acompañe este proceso modernizador y elimine las trabas y la corrupción en las municipalidades, con el objeto de mejorar la calidad del servicio y el equipamiento de los mercados de abastos. Una institucionalidad ad-hoc que opere con objetivos y criterios claros de gobernanza, recursos, autonomía, y personal de carrera, al margen de la presión política.

Debido a la corrupción subyacente en los trámites, los mercados populares enfrentan trabas y demoras para la aprobación o la renovación de licencias municipales o estudios de impacto ambiental. Y suelen enfrentar, además, problemas de titulación. Estos son los mayores escollos que encontrarían las asociaciones de comerciantes para renovar, reconstruir y modernizar los mercados que administran.

La corrupción en los gobiernos locales está prácticamente institucionalizada. Se cobra coimas hasta por otorgar licencias de venta en mercados o en carretillas. Lastimosamente, la corrupción viene con el cargo, por lo que difícilmente se podría esperar motivación de algún alcalde para lograr mercados saludables que operen con estándares de servicio, anota Lanata.

Incluso los modernos malls o grandes centros comerciales formales sufren demoras exageradas por trabas en el otorgamiento de las licencias de construcción y de las licencias de funcionamiento municipales, comenta Neuhaus. Los municipios ponen todas las trabas imaginables posibles, posiblemente presionando para generar ingresos indebidos.

Para encarar este grave problema, Neuhaus puso como ejemplo el modelo de gestión de los Panamericanos que permitía la obtención automática de licencias, sobre la premisa de

que si se cumplen los estándares, las aprobaciones fluyen de manera automática, sin estar supeditadas a que cada municipio trabe las inversiones. En la misma línea, se planteó la posibilidad de celebrar convenios gobierno de gobierno para modernizar mercados, porque con las leyes vigentes en el Perú es muy difícil avanzar.

La corrupción generalizada en los gobiernos locales es un mal endémico en el país que se mantiene incólume por la debilidad institucional, esa característica nacional.

2.4.3. Financiamiento de la construcción y modernización de mercados

Tras la pandemia, sugiere Luna Bazo, se podría autorizar, en casos determinados, el uso de terrenos del Estado aparentes o -en el extremo- la expropiación de predios, para convertirlos en mercados modernos formales. Infante propone demoler los mercados de abastos y construir miles de nuevos mercados en reemplazo de los existentes. ¿Es necesario esto último y quién los construiría?

Un programa de construcción masiva de mercados de esta naturaleza, por su envergadura tendría que estar a cargo del Estado, que podría hacerlo, por ejemplo, mediante un convenio de gobierno a gobierno o mediante un PMO, si tuviera los recursos, lo que probablemente no ocurre en este momento. Y aunque los tuviera, es innecesario que el Estado se involucre en la construcción de mercados porque existe interés del sector privado formal e informal, como se aprecia a continuación.

En efecto, según Mesarina, es evidente el interés del sector privado formal e informal por desarrollar proyectos de modernización o renovación de mercados existentes, o para desarrollar mercados nuevos que pueden ser bastantes rentables. Esto es posible porque el 75% de los mercados de abastos del país poseen administración privada, generalmente a cargo de asociaciones de comerciantes informales, interesadas en modernizarse con mecanismos de mercado que promuevan su integración a la formalidad.

Actualmente hay por lo menos 8 o 9 empresas privadas con experiencias exitosas de este tipo en marcha, que se vienen desarrollando de la mano con los comerciantes. Sin embargo, agrega Mesarina, transformar mercados de abastos no deja de enfrentar dificultades: el gobierno cooperativo es difícil con 400 a 800 votantes en cada sesión, procesar garantías de 800 comerciantes para acceder al crédito es complicado, y suele haber problemas con la titulación y con su acreditación.

No puede ignorarse, sin embargo, la escasa inclinación de los comerciantes informales a adaptarse a las exigencias usuales del sistema financiero. De acuerdo al Censo INIEI 2016, solo 4% (103) de los mercados de abastos a nivel nacional y 3.7% (41) de los mercados de la provincia de Lima solicitaron algún tipo de financiamiento en el año 2015. Las asociaciones de comerciantes que no solicitaron préstamos, lo atribuyen a trámites engorrosos, intereses elevados, y falta de garantías o de regularización del título de propiedad, aunque la mayoría (54% a nivel nacional y 59% en la provincia de Lima) indican que no necesitaron préstamos¹⁷. Esto se debe, probablemente, a su falta de capacidad de

¹⁷ *Censo nacional de mercados de abastos 2016*, Lima, INEI (2017), Cuadros N° 48 y N° 49, ps.166 y 167.

endeudamiento por falta de ingresos o de historia crediticia, o a la falta de acuerdo sobre planes de mejora o modernización de su mercado. Hay mucho que trabajar en esta materia.

Los esquemas de financiamiento de los emprendedores informales privados en mercados, de hecho pueden funcionar con el apoyo estatal y las garantías del caso. Sin embargo, la institucionalidad municipal y nacional tendría que revisarse seriamente y adecuarse para que estos esquemas se propaguen sin quedar trabados.

Los comerciantes informales, propietarios de un mercado, saben que su activo se va a revalorizar al renovarse y modernizar su formato, y el Estado podría apoyarlos sin tener necesariamente que poner plata a fondo perdido, anota Von Hesse, y agrega que, en adelante, los esquemas de financiamiento de mercados populares modernizados debieran incluir no solo el *hardware* de infraestructura, sino también el modelo de gestión de la infraestructura que viene a ser el *software* necesario para su buen funcionamiento.

Debe tomarse en cuenta que el principal activo de los mercados de abastos es el terreno donde se ubican. Con 2,612 mercados a nivel nacional, en numerosos casos los terrenos no son de gran valor comercial, de modo que los comerciantes no contarían con respaldo suficiente para financiar su renovación. Es necesario considerar otros esquemas financieros adecuados a esta realidad, que requiere apoyo estatal.

En el anexo 2, se incluyen esquemas de financiamiento de inversiones en la renovación o construcción de mercados, presentados en la mesa redonda.

3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

3.1. Conclusiones

1. Los mercados de abastos revelan la brecha formal-informal que escinde al país, su débil institucionalidad, la infraestructura deficiente y la corrupción generalizada.
2. Para modernizarlos e integrarlos a la formalidad se debe hallar fórmulas que hagan este tránsito atractivo y beneficioso para los comerciantes y sus clientes.
3. El tránsito implica no solo inclusión financiera y gestión formal, sino también un cambio cultural voluntario de hábitos, costumbres, limpieza y respeto por el prójimo desde las raíces de la informalidad, que comprenda toda la cadena de comercialización.
4. Salidas improvisadas temporales para atender la crisis de contagios de coronavirus por las aglomeraciones en mercados, no van a transformar los mercados. Lo mismo ocurrirá con los mercados itinerantes. Los mercados urbanos no son ferias comunales.
5. El comercio minorista es una forma simple de generar auto empleo y convertirse en pequeño empresario. Esto merece un conjunto de medidas de apoyo gubernamental para lograr que los comerciantes se formalicen y crezcan.
6. La corrupción municipal determina la vida de los mercados. Para acabar con este círculo vicioso, hay que sacar a los mercados del ámbito municipal.

3.2 Propuestas

Presentamos las propuestas de IIG sobre temas que necesitan pronta atención con acciones a corto plazo, y temas que ameritan atención y soluciones a mediano plazo.

3.2.1. A corto plazo

Se necesita acciones inmediatas relativas a empadronamiento; definición y adopción de estándares y buenas prácticas; higiene, limpieza y desinfección; cadenas de frío; recojo de basura; y control del aforo y las aglomeraciones,

Empadronamiento. Proponemos efectuar en cada mercado de abastos el empadronamiento de toda la cadena de comercialización, para la acreditación de los involucrados en cada fase. Esta acreditación debe ser un requisito para que cada persona pueda operar.

Definición y adopción de estándares y buenas prácticas en todas las fases de la comercialización. Horarios establecidos de atención y actividades que incluyan el ingreso de los comerciantes y la mercadería a la apertura, así como la limpieza al final de la jornada. No debe permitirse el ingreso de consumidores a los mercados mayoristas. Atención ordenada y rápida al público exigiendo la formación de colas, la circulación en el sentido establecido, y el uso de envases o envoltorios apropiados para el retiro de los productos vendidos.

Higiene, limpieza y desinfección. Establecer frecuencia, alcance, y horarios diarios de limpieza y desinfección de puestos, calles y suficiente número de servicios higiénicos permanentemente limpios, con agua, jabón y desagüe. Establecer el alcance del proceso de limpieza y desinfección mensual obligatoria en fechas determinadas y en horario que no interfiera con la operación.

Contratar servicio de terceros para las áreas comunes en la limpieza y desinfección diaria, y para todo el mercado en la limpieza y desinfección profunda mensual. Establecer las rutinas y estandarizar los procesos de limpieza y desinfección, implementos a utilizar e insumos adecuados en dosis establecidas. La limpieza diaria profunda de los puestos a cargo de cada comerciante, será vigilada por la administración del mercado.

Cadenas de frío. Instalar cadenas de frío con equipamiento obligatorio de capacidad y potencia acorde con el tamaño del movimiento y el número de puestos que comercializan carnes y pescados en el mercado. Hacer compra conjunta de estos equipos con financiamiento de bajo costo. Establecer plazos mandatorios para esta adecuación, vencidos los cuales se prohibirá la venta de pescados y carnes a temperatura ambiente. Se debe tomar en cuenta si el mercado cuenta con electricidad continua o grupo electrógeno.

Prohibir la venta de aves y animales vivos sacrificados en el mercado, y exigir la instalación y utilización de cadenas de frío.

Recojo de basura. Contratar servicio de terceros para el recojo integral de basura diario, en horario estricto, y equipar los mercados de abastos con contenedores estandarizados, en estado adecuado.

Control del aforo y las aglomeraciones. Precisar el aforo permitido y establecer conteo y control sanitario al ingreso y salida de los compradores. Ordenar el flujo de personas manteniendo la distancia social requerida, durante todo el tiempo de visita y compras.

3.2.2. A mediano plazo

Se necesitan soluciones a mediano plazo y cambios institucionales que requieren decisión política para lograr la transformación de los mercados de abastos. Nuestra propuesta se enfoca en ordenamiento urbano; criterios para promover la formalización, incluyendo cambios de hábitos de conducta; gestión administrativa y operativa; modernización de la infraestructura; programas de renovación; programas de reconstrucción; reforma institucional; esquemas de financiamiento para la renovación, equipamiento, modernización y construcción o reconstrucción de mercados; transición y régimen de propiedad.

Ordenamiento urbano. Es necesario cortar el patrón de crecimiento urbano informal no planificado prevaleciente, con planes de ordenamiento urbano que integren el mercado de abastos con la ciudad y dejen atrás la improvisación. Cualquier solución de corto plazo debe estar inscrita en un marco urbanístico de largo plazo que aún no existe y sería, en todo caso, aplicable a los mercados del futuro.

Para que estos planes ordenadores funcionen, hay que cortar el patrón de las invasiones de terrenos donde se instalan asentamientos humanos sin ningún criterio urbanístico y surgen las paraditas y mercadillos, y es tarea del gobierno central empezar por quitarle a las municipalidades distritales la facultad de otorgar certificados de posesión de terrenos, que es la matriz de la corrupción y el caos urbano.

Criterios para promover la formalización. Incluye el empadronamiento, registro automático, inclusión financiera, saneamiento de la titulación, permisos de funcionamiento, licencias de operación. Trámites en línea. Simplificación administrativa. Silencio administrativo positivo. Todo a cargo de la nueva Autoridad de Mercados de Abastos. Además seguro médico para los comerciantes y chequeos anuales de salud.

Cambios de hábitos de conducta para la formalización. Con este fin establecer un manual de hábitos de conducta, enfocados en orden y limpieza, apoyados en tecnología de perifoneo y de video vigilancia para seguimiento diario. Vincular la observancia de los criterios establecidos a un puntaje colectivo que permita acceder a créditos blandos para mejoras en el mercado y en los puestos.

Gestión administrativa y operativa. Establecer criterios y buenas prácticas de gestión. Nos parece adecuado, para mejorar la gestión administrativa de los mercados, que los comerciantes asociados en un mercado de abastos cedan sus derechos de decisión y gobernanza a un fideicomiso que seleccione a un administrador general, para que el mercado funcione en forma centralizada, ordenada, con estándares de calidad y servicio al público, y sanciones a la inobservancia de reglas de funcionamiento y pautas de conducta por los comerciantes y su personal.

La correcta gestión del mercado debe basarse en un manual de operaciones que estipule estándares y reglas para la carga y descarga de productos y su mecanización, el manejo de residuos y basura, la calidad de los productos comercializados, la atención ordenada al público con el distanciamiento social establecido para evitar aglomeraciones, las reglas de higiene, desinfección y limpieza diaria, entre otros.

Modernización de la infraestructura. Los mercados de abastos requieren infraestructura moderna de agua y desagüe. Servicios higiénicos para comerciantes, y otros para el público separado por sexos, con grifos de agua e inodoros que funcionen, jabón y papel. Lavaderos con agua en los puestos. Dispensadores de agua en la entrada y en las calles para el lavado de manos. Wifi en todo el mercado. Electricidad continua, iluminación. Equipos contra incendios. Tanque de agua y cisterna donde sea necesario.

Programas de renovación. Los mercados de abastos podrán entrar en programas de renovación y adecuación de infraestructura e instalaciones con apoyo financiero a tasas bajas. Es necesario establecer estándares modulares replicables de diseño, por tipos de mercados –mayoristas y minoristas- y por tamaño según número de puestos, para los interiores de los mercados, áreas comunes, áreas de circulación y calles, tamaño de puestos, áreas de servicios, área administrativa, área de vigilancia y control, área de carga y descarga, depósitos comunes. Al renovar los mercados es posible que el número de puestos disponibles se reduzca. Esto debe considerarse al formular la política respectiva.

Programas de reconstrucción. Otros mercados podrán entrar en programas de reconstrucción, rediseño y reformateo, que requerirían inversiones mayores.

Más adelante, se proponen esquemas financieros para ambos tipos de programas.

Reforma institucional. La crisis y precariedad de los mercados de abastos en el país es un espejo de la sociedad y sus falencias institucionales. Los mercados dependen directamente de los municipios que son simultáneamente el eslabón más débil de la cadena gubernativa -dependen en una proporción importante de transferencias de presupuesto del gobierno central- y paradójicamente gozan de autonomía plena, reconocida en la Constitución. En los municipios campea la corrupción y la informalidad. Los trámites interminables, las trabas y la corrupción son el contexto en el que se lleva a cabo la vida en los mercados.

Esto nos lleva a proponer la creación de la Autoridad Nacional de Mercados, que desplace a las municipalidades, y asuma el rol rector para la transformación y modernización de los mercados de abastos en el país y la gestión administrativa de los permisos de construcción, de funcionamiento y otros. Es necesario desvincular a los mercados de los municipios.

Habrà una gran resistencia de intereses creados, tanto en el lado de las autoridades ediles acostumbradas a lucrar con permisos, licencias de funcionamiento y autorizaciones a los comerciantes, como de algunos comerciantes habituados a este modus operandi.

Para desarrollar la nueva institucionalidad es necesario dotarla de claridad de propósitos, una normativa y un marco de organización y funciones adecuados, autonomía legal, técnica, administrativa y económica o presupuestal, personal técnico idóneo de carrera, e independencia de los gobiernos de turno.

Proponemos tercerizar el manejo de la Autoridad Nacional de Mercados, contratando un PMO por objetivos y resultados, seleccionado en un concurso internacional.

La Autoridad Nacional de Mercados sería la encargada de supervisar que todo este cambio de modelo de gestión, patrones de diseño y de conducta se lleve adelante ordenadamente dentro de plazos y presupuestos definidos. Esto debería complementarse con supervisoras independientes, que constaten y exijan que los estándares establecidos se cumplan en los mercados populares renovados, reconstruidos o reubicados.

Una de las primeras tareas de la Autoridad de Mercados será preparar un plan de acción inmediata para iniciar la modernización, renovación y reconstrucción de mercados.

Esquemas de financiamiento para la renovación, y para la modernización y construcción o reconstrucción de mercados. En primer lugar, es necesario distinguir entre los mercados de abastos que operan sobre terrenos de propiedad municipal y los mercados de propiedad privada de comerciantes asociados o de personas jurídicas o naturales. En segundo lugar, conviene distinguir entre programas de menor cuantía para financiar la renovación y adecuación de mercados, de programas de mayor alcance para modernizarlos mediante su reconstrucción o la construcción de nuevos mercados.

Proponemos cofinanciar la **renovación** y adecuación de mercados elegibles, asentados sobre terrenos de escaso valor comercial, con créditos blandos a tasas similares a los del programa Reactiva Perú. Para este fin, sugerimos crear un programa ad-hoc “Perú Mercados”. El cofinanciamiento o subsidio estatal cubriría el monto de la inversión necesaria para la renovación, en la parte no respaldada por el valor del terreno.

Cuando el valor comercial de los terrenos donde funcionan los mercados de abastos es suficientemente elevado, se puede impulsar esquemas como los descritos a continuación.

Para **modernizar y construir o reconstruir mercados** de abastos de propiedad privada, sugerimos que el Estado cree un fondo (referencialmente de 100 a 150 millones de dólares) y coloque recursos a través del sistema financiero. Con recursos del fondo se financiaría 20% de la inversión necesaria. El saldo lo cubriría la entidad financiera, exigiendo una cuota inicial de al menos 10% del total a los comerciantes asociados. Los proyectos financiables típicos bajo este esquema pueden consistir en su conversión de un piso a un edificio de varios niveles comerciales en propiedad horizontal. Los comerciantes asociados asumen créditos hipotecarios individuales (o créditos personales a siete años) colateralizados con el activo inmobiliario. Bajo este mismo esquema de financiamiento, se podría construir mercados mayoristas nuevos en las 9 regiones donde no los hay, según lo anotado en el acápite 2.1. En estos casos, sería pertinente acoger iniciativas privadas o proyectos privados auto- sostenibles que sean respaldados por la entidad financiera respectiva, tras la evaluación del caso.

Para modernizar mercados de propiedad municipal, recomendamos que el Estado emita bonos a 10 años, asigne recursos u otorgue garantías, en tramos de 40 millones de dólares a utilizarse progresivamente, según resultados, en el marco de un programa total referencial de 400 millones de dólares, incluyendo en cada tramo unos 10 mercados de abastos a nivel nacional. Estos recursos se aplican a la constitución de un fideicomiso a cargo de la Autoridad Nacional de Mercados, destinado a la adquisición de terrenos de mercados de propiedad municipal. La Autoridad Nacional de Mercados se encargaría de vender los mercados que adquiera, con prelación, a las asociaciones de comerciantes que los ocupan o administran, siguiendo el esquema de financiamiento descrito en el párrafo anterior.

En los dos esquemas propuestos, el Estado recupera su colocación pari passu con la entidad financiera participante, y cuenta con su alícuota de las garantías del caso. Esta no debe ser una inversión del Estado a fondo perdido.

En el caso que la asociación de comerciantes no logre levantar los recursos necesarios para acogerse al financiamiento descrito o no consiga unanimidad de sus asociados, se podría combinar esfuerzos con otras asociaciones de comerciantes interesadas, o con inversionistas privados que quieran construir mercados para alquilarlos.

Transición y régimen de propiedad. La informalidad en los mercados de abastos está ligada umbilicalmente a la corrupción municipal. Cambiar la institucionalidad municipal es una tarea inmensa que pasa por revisar el proceso de descentralización y eventualmente enmendarlo. Aunque la modernización de mercados es un reto importante, transformar los mercados de abastos es menos complejo que transformar los municipios.

Proponemos, como condición previa necesaria para la transición, sacar los mercados del ámbito municipal y colocarlos en el ámbito centralizado institucional de la nueva Autoridad Nacional de Mercados; y que esta adquiera terrenos de mercados municipales para modernizarlos e integrarlos a la formalidad con el apoyo voluntario de los comerciantes, bajo alguno de los esquemas financieros propuestos.

ANEXO 1. Hojas de vida de los expertos participantes en la Mesa Redonda del 18 de mayo 2020

Carlos Neuhaus Tudela

Egresado de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad de Lima. MBA por la Southern Methodist University en Dallas, Texas. Maestría en Negocios Internacionales por la Thunderbird Global School of Management en Phoenix, Arizona. Diploma en Desarrollo con especialización en Finanzas Públicas de University of Cambridge, Inglaterra. Programa de Alta Dirección (PAD) de la Universidad de Piura en los años 1982 y 2011

Fue Gerente Financiero del Banco Agrario, Gerente General y Director en Cofide, Director Gerente en Bata Perú, Director Ejecutivo de empresas del Grupo Wiese. Presidente del Comité Organizador para la Preparación y Desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos del 2019 – COPAL PERU.

Director de la Maestría de Administración de Empresas de la Universidad de Lima entre los años 1995 y 2005. Actualmente es Director del Banco Interamericano de Finanzas (BANBIF), del Grupo Manasa-Gildemeister y de Laboratorios Hersil. También es miembro del “Thunderbird Executive Leadership Council”, Presidente Ejecutivo de la Asociación de Centros Comerciales y de Entretenimiento del Perú – ACCEP y socio fundador y actual Presidente de Ingeniería Corporativa S.A.

Milton Von Hesse La Serna

Master of Arts in Economics por la Universidad de Georgetown (Programa ILADES/Georgetown University). Licenciado y Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico.

Ha sido Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministro de Agricultura y Riego, Director Ejecutivo y miembro del Consejo Directivo de Proinversión, Gerente de Proyecto en el Water and Sanitation Program del Banco Mundial, Gerente de Regulación de la empresa concesionaria Aeropuertos del Perú, Director General de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas (ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP), Coordinador del Proyecto Nacional de Telecomunicaciones Rurales del FITEL (OSIPTEL) y Experto de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, Naciones Unidas.

Experiencia de consultor en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Panamá, Paraguay y República Dominicana con distintos organismos internacionales como Banco Mundial (BIRF, IFC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Naciones Unidas (EIRD, FAO, CEPAL), Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), entre otros. Actualmente es Director de Videnza Consultores.

Jorge Ruiz de Somocurcio

Arquitecto por la UNI, Lima y urbanista por el Institute of Housing Studies, Rotterdam, Holanda.

Ex Regidor Metropolitano (1996/2002) y Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Ex consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Unesco. Director del Centro de Investigación y Proyectos Urbanos y Regionales (Cipur). Responsable del Plan Maestro del Centro Histórico de Lima (2000 - 2010) y el Plan Regional de Desarrollo Concertado (2013-2025). Responsable de los planes de desarrollo urbano de Miraflores, San Isidro, La Molina, Lurigancho-Chosica, Surco, Plan de Reconstrucción de Pisco, Plan urbano de Ica. Estudio de prevención de desastres en Lima con Ing. Julio Kuroiwa. Premio Nacional de Urbanismo (2000).

Actualmente es consultor de proyectos urbanos públicos y privados. Colaborador permanente de Caretas y El Comercio en temas urbanos.

Iván Mesarina Naveda

Licenciado en Administración por la Universidad del Pacífico; Bachelor of Arts in Economics, por la Universidad de Cambridge, Inglaterra; MBA, ESAN; candidato al Msc. en Estadística Aplicada, por la UNALM.

Fue gerente general de MAYEÚTICA, empresa de investigación de mercados; gerente comercial de COPEMACO, empresa manufacturera y comercial. Su experiencia incluye el diseño de estudios de productos y marcas, censos de negocios, calidad de servicio, responsabilidad social e imagen institucional; evaluación de productos inmobiliarios comerciales, residenciales y corporativos; conceptualización, modelamiento y dimensionamiento de demanda. Actualmente es Director Ejecutivo BRANDINMIND.

Juan Infante Alosilla

Sociólogo, comunicador y director de Fábrica de Empresarios. Trabajó dos años liderando el Programa Casera que lo vinculó con 66 mercados de abastos de todo Lima en un Proyecto de la Asociación Peruana de Gastronomía (Apega) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha sido Director Ejecutivo de Prompyme y Presidente de la Coordinadora de Empresarios de Gamarra.

José Antonio Luna Bazo

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Gobernabilidad y Desarrollo Organizacional por la Escuela de Post Grado de la UIGV. Cursos de especialización en gestión de negocios, marketing y administración por ESAN. Profesional en Comunicación Social, miembro del Colegio de Periodistas del Perú y Colegio de Periodistas de Lima. Corresponsal de la UNESCO en el Perú.

Docente en el Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra Naval, en la Maestría en Medicina Familiar en la Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional de Piura, y en el Centro de Altos Estudios Nacionales, CAEN, y en el Curso de Altos Estudios Políticos Estratégicos, CAEPE.

Secretario General de los Ministerios de Energía y Minas, Agricultura y Riego e Instituto Nacional de Investigación Agraria. Responsable Binacional del Programa Socio Sanitario de la Cooperación de Italia, en el Acuerdo de Paz Perú -Ecuador.

Gerente General (2015-2019) y miembro del Directorio de EMMSA, Empresa Municipal de Mercados S.A. Actualmente Director-fundador y consultor en Sinergias Consultorías Integrales y Servicios de Gestión SAC.

Ramiro Prialé Zevallos

Candidato a Doctor y Diplomado en Estudios Avanzados Europeo en Economía y Administración de Empresas por la Universidad de Sevilla, España. Licenciado en Psicología por la Universidad San Martín de Porres. Estudios de Ingeniería Industrial y de Sistemas en la Universidad Nacional de Ingeniería.

Ha sido Fundador y Presidente de la Asociación Benéfica PRISMA. Fue Gerente de Relaciones Institucionales y Responsabilidad Social de la empresa Agrovision SAC. Ha sido Director Técnico del HISMIS, sistema de información de salud donado por USAID a Perú. Trabajó en la OPS/OMS así como USAID, PNUD, IICA-OEA en sistemas de gestión y salud en diversos países. Tiene registros de propiedad intelectual en INDECOPI sobre productos de banca virtual, medios electrónicos de pago - POS virtual para MasterCard, y educación virtual.

Publica artículos regularmente en el portal cafeviena.pe. Actualmente investiga sobre crypto-economía y desarrolla un producto bajo tecnología blockchain para una *startup* en Alemania.

Claudio Lanata De las Casas

Es investigador titular del Instituto de Investigación Nutricional desde 1983. Médico por la Universidad Peruana Cayetano Heredia, con especialidades de medicina interna y enfermedades infecciosas en USA. Maestría en Salud Pública con énfasis en epidemiología por la Universidad de John Hopkins, USA.

Profesor honorario de la Escuela de Medicina Tropical e Higiene de la Universidad de Londres y Profesor Adjunto al Departamento de Pediatría de la Escuela de Medicina de la Universidad de Vanderbilt, Nashville, Tennessee, USA. Miembro Asociado de la Academia Nacional de Medicina del Perú. Asesor de la OMS y miembro de múltiples comités técnicos. Sus investigaciones han aparecido en más de 150 artículos científicos, dos libros y 26 capítulos de libros.

ANEXO 2. Esquemas financieros sugeridos en la mesa redonda

Para modernizar mercados de abastos de administración privada, no municipal, Mesarina sugiere que el Estado cree un fondo de 200 a 250 millones de dólares e impulse un esquema de financiamiento. Con recursos de este fondo, colocados a través de financieras, el Estado financiaría el 30%, las financieras el 60%, y los miembros de la asociación de comerciantes aportarían su cuota inicial de 10%, para completar el capital requerido y convertir, por ejemplo, mercados populares de un piso a un edificio de varios niveles comerciales. De esta manera, el predio se valoriza, el área vendible se multiplica y los dueños en propiedad horizontal, serían los mismos comerciantes asociados que asumen créditos hipotecarios individuales o créditos personales a siete años, colateralizados con el activo inmobiliario.

Para modernizar mercados municipales, Mesarina recomienda que el Estado emita bonos a 10 años por unos 800 millones de dólares y con estos recursos constituya un fideicomiso destinado a la adquisición de los terrenos de propiedad de los municipios, donde están asentados algunos mercados municipales seleccionados. Sugiere que luego se transfiera la propiedad de los mercados municipales adquiridos a una nueva institución creada para el efecto, que se encargaría de vender estos mercados a las asociaciones de comerciantes que los están ocupando, bajo el esquema de financiamiento descrito en el párrafo anterior, con el objeto de recuperar los recursos para la cancelación de los bonos emitidos por el Estado para lanzar el esquema.

Lo mismo se podría hacer, señala Mesarina, con inversión privada en combinación con otras asociaciones de comerciantes que estén interesadas por el mercado popular, o con privados que quieran construir mercados para ponerlos en alquiler.