

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY N° 31477, LEY QUE PROMUEVE ACCIONES PARA LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS

I. OBJETO

La presente propuesta de decreto supremo tiene por objeto establecer disposiciones reglamentarias para la aplicación de la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos.

II. FINALIDAD

El presente reglamento de la Ley N° 31477, tiene por finalidad promover la recuperación de alimentos frescos en los mercados de abastos a nivel nacional para mejorar el acceso a alimentos por parte de la población en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y riesgo a la seguridad alimentaria permitiendo la satisfacción progresiva de su derecho a la alimentación, y reducir la proporción de desperdicios contribuyendo a la lucha contra el cambio climático.

III. ANTECEDENTES

El 18 de mayo de 2022 se promulgó la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos, la cual tiene por objeto promover acciones que permitan la recuperación de alimentos de origen agropecuario, pesquero y acuícola aptos para consumo humano directo para abastecer a la población en condición de vulnerabilidad, en concordancia con lo establecido en la Ley N° 30988, Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, en adelante, la Ley N° 31477, encargándose su reglamentación al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles.

Al respecto, considerando el alcance multisectorial de la propuesta normativa y su vinculación con la seguridad alimentaria y nutricional, la redacción del proyecto de reglamento de la Ley N° 31477 se ha realizado a través de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - COMSAN¹, espacio institucionalizado conformado por entidades públicas y de la sociedad civil involucradas en la seguridad alimentaria y nutricional.

Al respecto, en la sesión ordinaria N° 20 de la COMSAN realizada el 25 de setiembre de 2023, se acordó, entre otros, la conformación de un equipo técnico para la elaboración del reglamento de esta Ley. Este equipo técnico lo

¹ La COMSAN fue creada a través del Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, con la finalidad de coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, y representantes de la sociedad civil, orientados al logro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional Nacional. La COMSAN está constituida por catorce miembros: Ministerio de Agricultura (ahora Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego), quien lo preside; Ministerio del Ambiente; Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Ministerio de Educación; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de la Producción; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Salud; Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE; Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú; Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO; y la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú – ANEPAP.

conformaron los representantes acreditados del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI, del Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA, del Ministerio de la Producción - PRODUCE, del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, de la Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA, del Ministerio del Ambiente – MINAM, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP, de la Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE, de la Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO, de la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú – ANEPAP, de la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana, de la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO y del Programa Mundial de Alimento - PMA.

Es así que, el 13 de octubre de 2023 se llevó a cabo la primera reunión de dicho equipo técnico, en donde se discutió sobre los principales aspectos que debía considerar el reglamento.

Durante los meses de octubre y noviembre de 2023 se realizaron reuniones bilaterales con entidades involucradas (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS, Ministerio de la Producción - PRODUCE, Dirección General de Salud Ambiental - DIGESA del Ministerio de Salud, Organismo Nacional de Sanidad Pesquera - SANIPES, Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA, Red de Ollas de Lima Metropolitana), con el objeto de formular una primera versión de reglamento. Cabe mencionar que para este proceso se contó con el soporte técnico de FAO-Perú.

Posterior a ello, en la segunda reunión del equipo técnico se solicitaron aportes a sus miembros sobre la nueva versión de reglamento. A partir de ello, se trabajó en una versión actualizada del reglamento.



En el mes de enero de 2024, la Secretaría técnica de la COMSAN que recae en la Dirección General de Políticas Agrarias del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI, mediante Oficio Múltiple N° 001-2024-MIDAGRI-DVPSDA/DGPA, envió formalmente la nueva propuesta de Reglamento de la Ley N°31477 elaborada por la FAO a los miembros del equipo técnico de la COMSAN. Asimismo, el 24 de enero mediante Oficio Múltiple N° 006-2024-MIDAGRI-DVPSDA el Despacho Viceministerial de Políticas y Supervisión del Desarrollo Agrario del MIDAGRI reitera el requerimiento de aportes. Cabe mencionar que entre los meses de enero y marzo se han recibido los aportes de los miembros del equipo técnico COMSAN.

Es importante señalar que, con Resolución Ministerial N° 0019-2024-MIDAGRI, de fecha 31 de enero de 2024, se aprueba la Agenda Temprana del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para el año 2024 consignando el problema público vinculado con la Ley N° 31477 para su reglamentación.

Seguidamente, se ha contado con el apoyo técnico de la consultoría nacional contratada por el Programa Mundial de Alimentos que realizó aportes a la propuesta de Reglamento de la Ley N° 31477, así como el Informe de Análisis del Impacto Regulatorio - AIR Ex Ante, en coordinación con la Secretaría técnica de la COMSAN, contándose al efecto con el consentimiento de la mayoría de los miembros del equipo técnico de la COMSAN y/o presentado aportes finales, conforme se aprecia del siguiente cuadro:

Cuadro 2. Respuestas de los miembros del Equipo Técnico COMSAN al requerimiento de conformidad formalizado con Oficio Múltiple N° 013-2024-MIDAGRI-DVPSDA/DGPA

N°	Entidad	Documento de respuesta	Fecha	Aportes	Sector competente para refrendar la propuesta
1	Ministerio de Educación - MINEDU	Oficio N° 00543-2024-MINEDU/VMGP-DIGEBR	30 de abril de 2024	Brinda conformidad.	No aplica.

N°	Entidad	Documento de respuesta	Fecha	Aportes	Sector competente para refrendar la propuesta
2	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y agricultura - FAO	Carta S/N	30 de abril de 2024	Brinda conformidad.	No aplica.
3	Ministerio de la Producción PRODUCE (SANIPES)	Correo electrónico	2 de mayo de 2024	Brinda conformidad.	Si.
4	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP (Dirección de Personas Adultas Mayores)	Oficio N° D001387-2024 -MIMP-DIPAM	2 de mayo de 2024	No es competente.	No aplica.
5	Ministerio de Salud MINSA (DIGESA)	Oficio N° D000390-2024 -DIGESA-MIN SA	3 de mayo de 2024	Brinda conformidad.	Si.
6	Ministerio de la Producción PRODUCE (Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio)	Correo electrónico	2 de mayo de 2024	Brinda conformidad.	Si
7	Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana	Correo electrónico	2 de mayo de 2024	Emiten sugerencias al proyecto de reglamento. En respuesta, con fecha 08.05 se remite via correo una matriz de levantamiento de sus sugerencias.	No aplica.
8	Programa Mundial de Alimentos	Correo electrónico	6 de mayo de 2024	Brinda conformidad.	No aplica.
9	MINAM (Dirección de Recursos Genéticos y Bioseguridad y Dirección de Calidad Ambiental y Ecoeficiencia)	Oficio N.° 00165-2024-MINAM/VMDER N/DGDB	8 de mayo de 2024	Brinda conformidad.	Si.
10	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS	Oficio N° D000412-2024 -MIDIS-DGDA PS	27 de mayo de 2024	Brinda sugerencias y comentarios, que son subsanados.	Si.



IV. MARCO JURÍDICO Y HABILITACIÓN EN CUYO EJERCICIO SE DICTA

Conforme al numeral 8) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, corresponde al presidente de la República ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos.

Sobre el particular, el inciso 3) del artículo 11 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), establece que los decretos supremos son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional.

Asimismo, dichas normas son rubricadas por el presidente de la república y refrendados por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

Al respecto, de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego es competente en materia de: a) tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria; b) agricultura y ganadería; c) recursos forestales y su aprovechamiento sostenible; d) flora y fauna silvestre; e) sanidad, inocuidad, investigación, extensión, transferencia de tecnología y otros servicios vinculados a la actividad agraria; f) recursos hídricos; g) riego, infraestructura de riego y utilización de agua para uso agrario; e, h) infraestructura agraria.

En cuanto a la inocuidad, es una materia que se encuentra delimitada al aspecto sanitario de los alimentos agropecuarios producidos y procesados de forma primaria, previa a su transporte y comercialización, como así lo establece la Ley de Inocuidad de los Alimentos, aprobada por Decreto Legislativo N° 1062².



² Artículos 16 y 17 del Decreto Legislativo N° 1062

Artículo 16.- Autoridad competente de nivel nacional en sanidad agraria

El Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA es la Autoridad Nacional en Sanidad Agraria y tiene competencia exclusiva en el aspecto técnico, normativo y de vigilancia en materia de inocuidad de los alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario destinados al consumo humano y piensos, de producción nacional o extranjera. La Autoridad Nacional en Sanidad Agraria ejercerá sus competencias en inocuidad agroalimentaria de producción y procesamiento primario contribuyendo a la protección de la salud de los consumidores y promoviendo la competitividad de la agricultura nacional, a través de la inocuidad de la producción agropecuaria.

Artículo 17.- Funciones de la Autoridad competente de nivel nacional en sanidad agraria

Son funciones de la Autoridad Nacional en Sanidad Agraria en materia de inocuidad alimentaria en alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario:

1. Promover y facilitar la implementación y ejecución de un sistema de aseguramiento de la calidad sanitaria basado en análisis de peligros y control de puntos críticos (HACCP) y sus prerrequisitos, con la finalidad de asegurar productos inocuos y fomentar la competitividad de la agricultura nacional.
2. Emitir los protocolos técnicos relacionados con el cumplimiento de las normas de inocuidad alimentaria de producción y procesamiento primario.
3. Conducir y mantener, dentro del ámbito de su competencia, el sistema de rastreabilidad en coordinación con las demás autoridades competentes.
4. Certificar, a solicitud de parte, la inocuidad de los alimentos de producción y procesamiento primario para el mercado nacional y para el comercio exterior.
5. Gestionar la equivalencia internacional de la normativa alimentaria, para un reconocimiento de los países con los que se comercializa alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario.
6. Otras que se establezcan en los reglamentos y disposiciones complementarias de la presente Ley.

Seguidamente, de acuerdo con el literal ñ, del numeral 2. del artículo 7 de la Ley N° 31075 establece que es una función específica en el marco de sus competencias, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (en adelante, MIDAGRI), de manera articulada con gobiernos regionales, gobiernos locales, organismos y entidades del Poder Ejecutivo, según corresponda: *“Promover el desarrollo de la acuicultura, como parte de la agricultura familiar, para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, en coordinación con el rector en la materia.”*

Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, preside la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura (hoy MIDAGRI), con la finalidad de coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, y representantes de la sociedad civil, orientados al logro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional Nacional.

Con fecha 18 de mayo de 2022 se promulgó la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos, la cual tiene por objeto promover acciones que permitan la recuperación de alimentos de origen agropecuario, pesquero y acuícola aptos para consumo humano directo para abastecer a la población en condición de vulnerabilidad, en concordancia con lo establecido en la Ley N° 30988, Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada ley encargó al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego su reglamentación en el plazo no mayor de noventa (90) días hábiles.

Cabe destacar que la mencionada Ley N° 31477 señala es concordante con la Ley N° 30988, la misma que define al “desperdicio de alimentos” como referido a las pérdidas derivadas de la decisión de desechar los alimentos que todavía tienen valor nutritivo y se asocia principalmente a comportamientos comerciales, servicios de venta de comida y consumidores.

Respecto a ello, los artículos 2 y 44 de la Constitución Política del Perú, establecen que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física, a su libre desarrollo y bienestar, siendo uno de los deberes primordiales del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Además, en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece como derecho fundamental de la persona gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual el Perú es parte³, reconoce en su artículo 11⁴, el derecho a

³ Decreto Ley N° 22129 publicado el 29.03.1978 en el Diario Oficial El Peruano:

Artículo Único. - Apruébase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

la alimentación adecuada así como el derecho a la protección contra el hambre. El derecho a la alimentación también se reconoce respecto a grupos específicos de personas, en tratados como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 12), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 24 y 27) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28).

Para el Tribunal Constitucional⁵ la concretización del derecho social fundamental a la alimentación es progresiva en tanto se desarrolla en función a umbrales de satisfacción, a la vez reconoce una obligación incondicional mínima del Estado en asegurar la provisión y acceso a alimentos que puedan evitar padecer hambre a sus titulares y garantizan la funcionalidad corporal de los mismos.

Además, el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Asimismo, en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

En esa línea, se evidencia su vinculación con la política pública de seguridad alimentaria y nutricional respecto del Principio de Progresividad que consiste en promover de manera progresiva el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada, respetando su contenido esencial; y, el Principio de Sostenibilidad que consiste en garantizar la seguridad alimentaria y nutricional bajo modelos socioeconómicamente sostenibles, que protegen los recursos naturales y la diversidad biológica y cultural del país.

Bajo el referido marco legal y en atención a las competencias que ostenta el MIDAGRI para proponer proyectos normativos, se formula el Reglamento de la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos.

V. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

5.1 Análisis de contexto

Contexto global de la inseguridad alimentaria

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

- a. Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b. Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan."

⁵ Fundamento 41, Sentencia recaída en el Expediente N° 01470-2016-PHC/TC.



Según la publicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023", los sistemas agroalimentarios siguen siendo muy vulnerables a las crisis perturbaciones derivadas de los conflictos, la variabilidad del clima y los fenómenos climáticos extremos y la contracción económica. Estos factores, combinados con crecientes desigualdades, siguen poniendo a prueba la capacidad de los sistemas agroalimentarios para ofrecer dietas nutritivas, inocuas y asequibles para todos.

El hambre en el mundo sigue estando muy por encima de los niveles anteriores a la pandemia. Se estima que en 2022 padecieron hambre en todo el mundo de 691 a 783 millones de personas. Esto representa 122 millones de personas más que antes de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). No obstante, el aumento del hambre en el mundo observado en los dos últimos años se ha estancado y, en 2022, padecieron hambre unos 3,8 millones de personas menos en comparación con 2021.

La recuperación económica tras la pandemia ha contribuido a esta disminución, pero no cabe duda de que este modesto progreso se ha visto socavado por la subida de los precios de los alimentos y la energía, magnificada por la guerra en Ucrania.

Según la FAO, en 2022 el Perú contaba con 16.6 millones de peruanos y peruanas en inseguridad alimentaria, un aumento considerable y preocupante, considerando que antes de la pandemia, el país estaba por encima de los 8 millones de personas en esta condición. Por ello se concluye que con la COVID-19 se duplicó el número de personas con inseguridad alimentaria.⁶

En la misma línea, de acuerdo a la Evaluación de la Seguridad Alimentaria ante Emergencias (ESAE) 2021⁷, el nivel de inseguridad alimentaria observado en los hogares peruanos alcanza el 51.0%. De este total, el 47.5% de los hogares se encuentra en condición inseguridad alimentaria moderada y el 3.5% en condición de severa.

Cabe mencionar que, según la FAO, luego de la pandemia por el COVID-19, el número de personas con inseguridad alimentaria en el Perú se duplicó. Esta situación va de la mano con un aumento acelerado de la pobreza. Según el INEI, en 2019 el 20.2% de la población estaba en situación de pobreza; en 2020 aumentó a 30.1% y si bien en 2021 bajó a 25.9%, el 2022 aumentó a 27.5%; por lo que el Perú está lejos aún de niveles pre pandemia.

La mayoría de los indicadores de la inseguridad alimentaria están al alza, como la anemia, el sobrepeso y la obesidad, todo ello debido a que más de la mitad del país no puede acceder a una dieta saludable.

Problemática de las pérdidas y desperdicios de alimentos

⁶ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2022 El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer que las dietas saludables sean más asequibles. Roma, FAO. Extraído de <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en>

⁷ Estudio elaborado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Programa Mundial de Alimentos, a través del "Enfoque consolidado para reportar indicadores de seguridad alimentaria" por medio de una encuesta telefónica a 4,700 hogares, respondido por jefes(as) de hogares peruanos o persona adulta integrante del hogar. Los resultados de este estudio corresponden al nivel nacional y por departamentos. <https://evidencia.midis.gob.pe/esae-2022-documento-discusion/>



Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se estima que a nivel mundial un tercio de los alimentos producidos, equivalente a 1300 millones de toneladas, se pierden o se desperdician a lo largo de la cadena alimentaria; sin embargo, más de 3000 millones de personas no pueden permitirse una dieta saludable.

Las pérdidas de comida a lo largo de la cadena de distribución podrían pasar de los 180 millones de toneladas actuales a 234 en el año 2032. Entretanto, otros 157 millones de toneladas se desperdiciarían en los cultivos, 20 millones más que hoy en día.

El desperdicio de alimentos a nivel global genera pérdidas de alrededor de 400.000 millones de dólares cada año e implica el despilfarro del 14 % de la comida producida mundialmente, de acuerdo con la FAO.

Según un estudio publicado en Sustainability⁸, de 2007 a 2017, el promedio de pérdidas y desperdicios de alimentos (FLW por sus siglas en inglés) en el Perú equivale a 12.8 millones de toneladas al año, y representa el 47,76% de la oferta nacional de alimentos. En términos per cápita, al considerar la totalidad del FSC, la cantidad de FLW es de 426,56 kg por habitante/año (326,08 kg corresponden a la porción comestible de los alimentos). Sin embargo, cuando se considera sólo la etapa de consumo, la cantidad de pérdidas y desperdicios de alimentos es de 67,34 Kg por habitante/año. En consecuencia, los resultados sugieren que en América Latina, Perú se encuentra probablemente entre los países con mayor nivel de FLW, ya que Gustavsson et al. (2011)⁹ han estimado que el FLW per cápita por parte de los consumidores en América Latina alcanza un valor de 25 kg/año, y la suma de pérdida y desperdicio de alimentos asciende a 225 kg/habitante.

Este estudio pone de manifiesto qué etapas de la FLW en el Perú y los Commodity Groups (CGs) son los objetivos más prometedores para las estrategias de reducción de las FLW en Perú. Así, las etapas de producción agrícola y de procesamiento y envasado representan el 53% de la cantidad media de FLW en el FSC. Al mismo tiempo, los grupos de frutas y verduras y raíces y tubérculos son responsables de la mayor cantidad de FLW. Estos grupos de alimentos representan el 44% y el 22% del total, respectivamente. En la fase de consumo, los grupos de alimentos que presentan la mayor cantidad de FLW son los cereales (43%), las frutas y verduras (35%) y las raíces y tubérculos (12%), como se aprecia en la Figura 6:



8 Bedoya-Perales, N.S.; Dal' Magro, G.P. Quantification of Food Losses and Waste in Peru: A Mass Flow Analysis along the Food Supply Chain. Sustainability 2021, p.14, 2807. Extraído de <https://doi.org/10.3390/su13052807>

9 Gustavsson, J.; Cederberg, C.; Sonesson, U. Global Food Losses and Food Waste Extent, Causes and Prevention. SAVE FOOD: An Initiative on Food Loss and Waste Reduction; Food and Agriculture Organization of the United Nations: Rome, Italy, 2011.

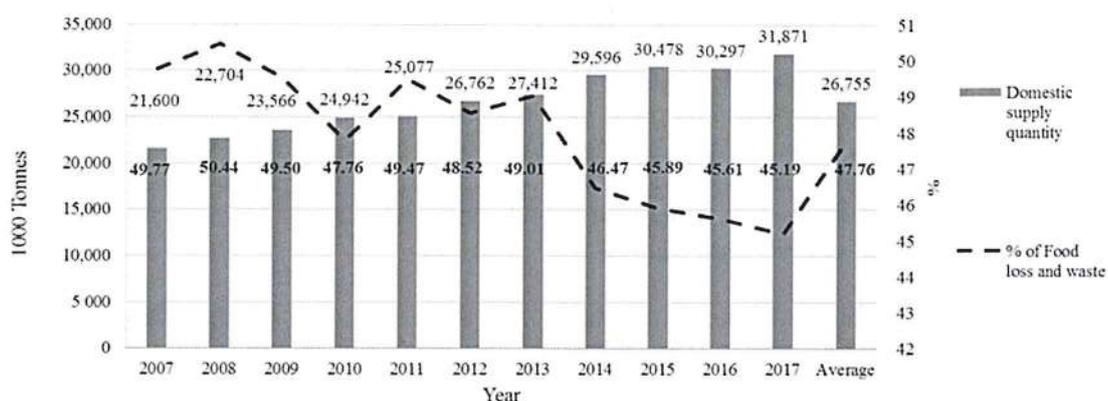


Figure 6. Representation of food loss and waste (FLW) concerning the domestic supply quantity (2007-2017).

Esta situación es contradictoria, considerando que, en el Perú, el nivel de inseguridad alimentaria observada en los hogares peruanos alcanza el 51.0%. De este total, el 47.5% de los hogares se encuentra en condición inseguridad alimentaria moderada y el 3.5% en condición de severa (MIDIS y PMA, 2021).

Es así que las pérdidas y desperdicios de alimentos, tienen un impacto directo en la salud y alimentación de las personas; y más aún, representan cuantiosos costos económicos, sociales y ambientales que agravan la inseguridad alimentaria a nivel global.

Así, la oferta de alimentos que son posibles de ser recuperados, en principio, está conformada por la cantidad de alimentos que se pierden o desperdician en los principales centros de comercialización. Uno de estos es, por ejemplo, el Gran Mercado Mayorista de Lima (GMML), administrado por la Empresa Municipal de Mercados S.A. (en adelante EMMSA). Durante el periodo 2020 – 2022, en promedio ingresaron 6.5 mil toneladas de alimentos por día al GMML. Aproximadamente el 73 % procedió de los departamentos Lima, Junín, Arequipa y Huánuco¹⁰. Entre los productos más comercializados, destacó la papa (27.7 %), cebolla (10.1 %), choclo (7.0 %), limón (6.7 %) y zanahoria (5.1 %)¹¹.

Respecto a los residuos generados en los tres primeros trimestres del año 2022, que potencialmente podrían ser recuperados, fueron alrededor de 71.6 toneladas por día¹².

Ollas comunes como iniciativa para atender la seguridad alimentaria en pandemia

¹⁰ Empresa Municipal de Mercados S. A. – EMMSA. (s.f.b). *Consulta de procedencias*. Recuperado el 5 de mayo de 2023 de http://old.emmsa.com.pe/emmsa_spv/rpEstadistica/rpt_Consulta_Procedencias.php

¹¹ Empresa Municipal de Mercados S. A. – EMMSA. (s.f.c). *Serie histórica por volumen de los principales productos*. Recuperado el 5 de mayo de 2023 de http://old.emmsa.com.pe/emmsa_spv/rpEstadistica/rpt_Histo_Volumen_Principales_Productos.php

¹² Empresa Municipal de Mercados S. A. – EMMSA. (s. f.a). *Boletín trimestral*. Recuperado el 5 de mayo de 2023 de http://old.emmsa.com.pe/emmsa_spv/rpEstadistica/rpt_Boletin_trimestral.php

El Estado de Emergencia y el aislamiento social obligatorio (cuarentena) dadas por el gobierno peruano en marzo de 2020¹³ para contener la emergencia sanitaria de la COVID 19, agudizaron las condiciones de inseguridad alimentaria que atravesaba el país. La inamovilidad y luego las medidas que limitaban la circulación llevaron a que muchas personas enfrenten problemas económicos como la caída de empleos e ingresos que, rápidamente, repercutieron en problemas que dificultaron el acceso de alimentos, fundamentalmente de las poblaciones más pobres y vulneradas.

En el contexto de la pandemia la inseguridad alimentaria se agudizó. La estructura de la economía, caracterizada por una altísima tasa de informalidad, y las diversas restricciones, como la inamovilidad y posteriormente, una limitada circulación, afectaron la generación de ingresos, y en consecuencia la capacidad para acceder y disponer de alimentos para la población de las zonas más empobrecidas del país. En ese sentido, el contexto de crisis sanitaria derivó en una crisis económica que, a su vez, originó una crisis alimentaria.

Ante este escenario de la pandemia, se impulsaron diversas iniciativas y se plantearon medidas para atender la problemática de acceso a alimentos. De esta manera, iniciativas de la sociedad civil emergieron de manera espontánea y autoorganizada para responder a la escasez de alimentos y al hambre, tal como lo hicieron las Ollas Comunes que tuvieron un papel central en la subsistencia de la población de las zonas donde hay más pobreza y vulnerabilidad social.

De acuerdo a la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria, en septiembre de 2021, en Lima existían unas 2447 ollas comunes, las que abastecían a más de 255 mil familias cada día¹⁴. De esta manera, las Ollas Comunes se fueron consolidando como la respuesta para brindar el apoyo o la atención alimentaria a personas en situación de vulnerabilidad que no pueden acceder a alimentos o que no cuentan con la capacidad económica para adquirirlos.

Se trata de organizaciones mayormente lideradas por mujeres dentro de las comunidades vecinales que, se organizan, de manera voluntaria, para complementar sus necesidades básicas de alimentación, para lo cual, a través de la colaboración comparten insumos y esfuerzos en la gestión y preparación de los alimentos. Esta acción colectiva, es una respuesta solidaria para sí mismas/os, sus familias y sus comunidades (Santandreu 2021).

Si bien, las Ollas Comunes se caracterizan por ser organizaciones autogestionadas, requieren de apoyo para sostenerse, principalmente a través de las donaciones que reciben. Algunas instituciones son claves para eso, como las municipalidades distritales, la Municipalidad de Lima, empresas privadas, iglesias, ONGs, vecinos, entre otros. De acuerdo al estudio de Grade (2022), *"los mercados de barrio juegan un rol importante en la subsistencia de estas organizaciones"*, según lo reportan las lideresas de las ollas en mercados se logran obtener productos regalados o a un precio menor del que usualmente son vendidos.



¹³ Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/460472-044-2020-pcm>

¹⁴ Exposición de Motivos de la Ley 31477. Se encuentra en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQwMw==/pdf/PL047820211019>

En ese sentido, las Ollas Comunes son una organización comunitaria que tienen un rol clave en la asistencia alimentaria, la cual no se limita a la recepción de alimentos, a través de las canastas básicas, sino también como protagonistas de todo el proceso, como la identificación de los hogares beneficiarios, recuperación y/o recepción, distribución y preparación de los alimentos. De esta manera, su rol trasciende la asistencia alimentaria, para constituirse como un referente de articulación local.

Dada su importancia, en junio del 2022 se aprueba la Ley N° 31458, **Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento** que reconoce las iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria denominadas ollas comunes como organizaciones sociales de base, que pueden ser de carácter temporal o permanente, a fin de garantizar su sostenibilidad y financiamiento temporal en situaciones de emergencia por desastres naturales, emergencia sanitaria o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación, así como fomentar el trabajo activo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento¹⁵.

Un estudio realizado en el año 2020 por la Municipalidad Metropolitana de Lima - MML mostró que el 75% de los alimentos que se consumían en las ollas comunes eran carbohidratos, mientras que sólo 15% eran proteínas y el 10% eran frutas y verduras, cuando la recomendación es consumir un 50% de frutas y verduras en las dietas diarias¹⁶.



Es así que, en el año 2021, la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana comenzó a promover la recuperación de alimentos en EMMSA beneficiando a seis distritos que organizaron Brigadas de Recuperación.

Como resultado, entre enero y octubre del año 2022, la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana lograron recuperar 61 toneladas de alimentos, que han permitido preparar unos 300 mil platos, beneficiando a más de 600 ollas comunes.

5.2 Identificación del problema público

El Estado a través de diversas entidades públicas realiza intervenciones para cautelar el derecho fundamental a la alimentación; entre ellas está el Programa de Complementación Alimentaria - PCA que otorga un apoyo alimentario a sus usuarios a través de los centros de atención agrupados en un conjunto de modalidades como son comedores (comedor popular, comedor clubes de madres, comedor parroquial y otros afines incluidas las ollas comunes que cumplan con la Resolución Ministerial N° 041-2022-MIDIS o normativa vigente sobre la materia) previamente reconocidas como Organizaciones Sociales de Base (OSB); y, donde el usuario del PCA es todo aquel que recibe el complemento alimentario por medio de los centros de atención. Dicho programa regula además la forma de distribución de alimentos por parte del Estado a

¹⁵ Artículo 1, Ley N° 31458.

¹⁶ Guía para facilitar la recuperación de alimentos que realizan las ollas comunes en mercados mayoristas. Valerie León, Slow Food Alain Santandreu, ECOSAD / Rikolto / RUAF.

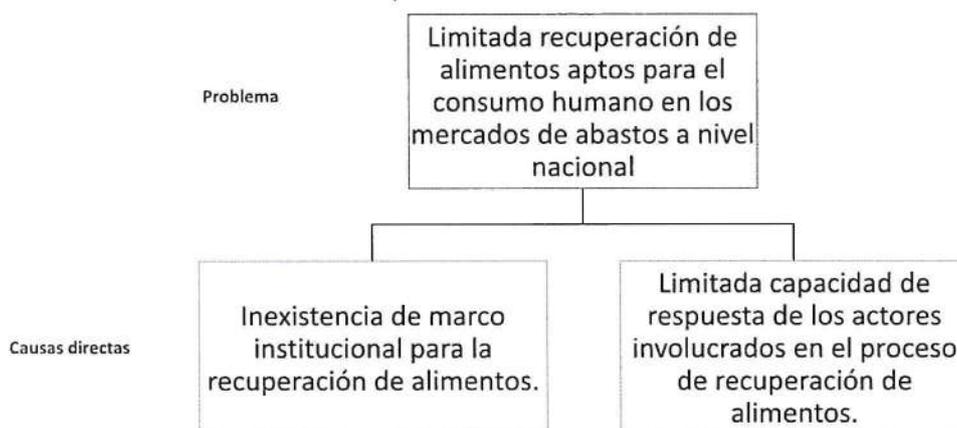
través de los Gobiernos Locales considerando los estándares de calidad reguladas por la norma en la materia (inocuidad de los alimentos).

Sin embargo, la alta inseguridad alimentaria en un contexto en donde se generan importantes cantidades de desperdicios de alimentos aptos para consumo humano aunado al incremento de población vulnerable como consecuencia de las restricciones de movilización sobre la economía familiar durante la pandemia de la Covid-19, motivó a que la población organizada con el apoyo de organismos no gubernamentales y algunas municipalidades, realice actividades para la recuperación de alimentos en mercados de abastos y de esa manera complementa su alimentación.

En ese contexto, se ha identificado que la recuperación de alimentos es una práctica que se ha incrementado en beneficio de población pobre o vulnerable y no es realizada únicamente por Entidades Perceptoras de Alimentos regulada en la Ley N° 30498, Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales, que permitirá de alguna manera contrarrestar el impacto del hambre en el país.

En ese sentido, se identifica como el problema público relevante la **“Limitada recuperación de alimentos aptos para el consumo humano en los mercados de abastos a nivel nacional”**. A continuación, se presenta el modelo del problema público, en donde se identifican sus causas directas.

Figura 1. Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia

5.3 Causas del problema público (Situación actual de la situación fáctica que se pretende regular)

De acuerdo a la revisión de información disponible, de las reuniones y entrevistas con actores involucrados, y del análisis realizado, se identifican las siguientes causas directas del problema público:

Inexistencia de marco institucional para la recuperación de alimentos



No se cuenta con un marco institucional para la promoción de la recuperación de alimentos en mercados de abastos. Si bien la Ley N° 30988, Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, establece condiciones generales para la promoción y desarrollo de acciones para reducir y prevenir las pérdidas y desperdicios de alimentos, dicha Ley no establece los roles y responsabilidad de los ministerios involucrados en la materia.

Es por ello, que no se tiene claro el rol de los Ministerios involucrados en la promoción de la recuperación de alimentos en mercados de abastos para abastecer a población en condición de vulnerabilidad, más aún, considerando que es una materia relativamente nueva en el marco de las políticas y normativas vigentes. Por ejemplo, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021, aprobado con Decreto Supremo N° 008-2015-MINAGRI, solo considera una línea de acción relacionada con las pérdidas de alimentos: "Línea de acción 1.4.1: Promover mecanismos para la reducción de pérdidas postcosecha y merma en la cadena de valor de productos agropecuarios e hidrobiológicos".

De acuerdo a las reuniones y entrevistas realizadas con los representantes de la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana, es necesario establecer las responsabilidades de los actores del gobierno nacional y subnacional involucrados en esta materia, a fin de una promoción adecuada y sostenible.

Al no contar con un marco institucional claro, tampoco se cuenta con un proceso ordenado para la recuperación de alimentos en mercados de abastos. Esta situación dificulta el acceso a mercados por parte de las entidades o actores que recuperan.



Cabe mencionar que, en la actualidad, se recuperan alimentos en mercados de abastos a través de bancos de alimentos u otras entidades receptoras, en el marco de la Ley N° 30498, Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales; no obstante, la problemática persiste y se evidencia con el alto nivel de inseguridad alimentaria en el país, así como la alta proporción de pérdidas y desperdicios de alimentos.

Por otro lado, durante la pandemia por el COVID-19, las ollas comunes organizadas y con apoyo de algunas organizaciones no gubernamentales, iniciaron gestiones con algunos mercados para recuperar alimentos. Por ejemplo, entre enero y octubre del año 2022, la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana ha recuperado 61 toneladas, que han permitido preparar unos 300 mil platos beneficiando a más de 600 ollas comunes¹⁷.

Limitada capacidad de respuesta de los actores involucrados en el proceso de recuperación de alimentos

¹⁷ Valerie León Pardo Figueroa, Slow Food, Alain Santandreu, ECOSAD / Rikolto / RUAF. Guía para facilitar la recuperación de alimentos que realizan las ollas comunes en mercados mayoristas. Red de Ollas Comunes de Lima y Fundación Friedrich Ebert. Primera Edición 2022.

De acuerdo a las reuniones y entrevistas realizadas¹⁸, existe una limitada capacidad de respuesta de los actores involucrados en la recuperación de alimentos, debido principalmente a la falta de información sobre la importancia de recuperar alimentos, al limitado conocimiento y sensibilización de algunos actores, y a la limitada capacitación.

Según información de las entrevistas realizadas, no todos los administradores de los mercados de abastos y comerciantes están sensibilizados sobre la importancia de evitar desperdicios de alimentos y promover su recuperación. Esta situación es un limitante para el proceso.

Asimismo, existen limitados procesos de capacitación a los actores involucrados en la recuperación de alimentos por parte del gobierno. Las entidades receptoras, o las que recuperan directamente, como algunas ollas comunes, son las que capacitan a comerciantes sobre qué alimentos se deben recuperar.

Sobre este punto, es importante señalar que el Ministerio de Salud a través de su Dirección General de Salud Ambiental, elaboró y publicó la guía didáctica "*Orientaciones sanitarias para la recuperación de alimentos destinados a ollas comunes*" a través de la Resolución Directoral N° 099-2021-DIGESA. Esta guía tiene como objetivo orientar sobre las condiciones sanitarias mínimas que establece la Autoridad Sanitaria en inocuidad alimentaria, para recuperar alimentos en mercados de abasto destinados a ollas comunes, previniendo con esto en lo posible una contaminación y evitando así, el riesgo de intoxicaciones alimentarias. Cabe mencionar que este instrumento fue un aporte importante para las ollas comunes durante la pandemia por el COVID-19, ya que contribuyó a desarrollar capacidades para el proceso de recuperación de alimentos.

Asimismo, se identifican limitadas capacidades en los actores del gobierno para promover acciones de recuperación de alimentos.



5.4 Efectos del problema

A partir de lo mencionado en la sección precedente, se advierte que la inexistencia de marco institucional para la recuperación de alimentos y la limitada capacidad de respuesta de los actores involucrados en el proceso de recuperación de alimentos, da lugar a dos (02) efectos significativos:

- Ineficiencia e insostenibilidad del sistema alimentario.
- Impacto en el medio ambiente por la generación de residuos sólidos.

Ineficiencia e insostenibilidad del sistema alimentario

¹⁸ Con el apoyo de la Consultoría contratada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a la Dirección de Políticas y Normatividad Agraria del MIDAGRI, las reuniones y entrevistas se realizaron con:

(i) Allain Santandrieu, Presidente Ejecutivo de Consorcio por la Salud, Ambiente y Desarrollo (ECOSAD), Representante de Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana; (ii) Valerie León, consultora de Slow Food/IDMA; (iii) Jessica Huamán Vilca, Decana del Colegio de Nutricionistas de Lima; (iv) Iván Botger, Oficial de políticas del Programa Mundial de Alimentos (PMA); (v) Andres Tupiño, Presidente de la Federación de trabajadores de Mercados; (vi) Victoria Li, Dirigente de Mercado (ACOMED) Responsable de Relaciones Institucionales; (vii) Fabian Raynaldi, Jefe de Departamento del Programa de Reducción de Pérdidas y Desperdicios y Valorización de Residuos, y, y Marisol Troya, Gerente de Calidad de Mercado de Buenos Aires. Asimismo, se sostuvieron reuniones con el Representante de la Red de ollas de Pachacámac (REDOPA), Erico Tuero.

Según el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, los sistemas alimentarios mundiales de hoy en día, con su producción de escala industrial y consumo y desperdicios excesivos, no son sostenibles, producen una importante degradación ambiental y contaminación y ocasionan graves daños a los sistemas naturales¹⁹.

Un sistema alimentario es sostenible cuando proporciona seguridad alimentaria y nutricional para todos de tal manera que no se comprometan las bases económicas, sociales y ambientales para generar seguridad alimentaria y nutricional para las generaciones futuras²⁰.

La generación de desperdicios de alimentos en los mercados de abastos implica una pérdida económica y social, que afecta la disponibilidad de alimentos para la población, y de esa manera conduce a un sistema alimentario ineficiente e insostenible.

Según el Banco Mundial, reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos puede incrementar la disponibilidad de comida y, por lo tanto, hacer que esta sea más asequible para los consumidores sin incrementar la producción ni continuar desgastando los recursos naturales. De esta manera se contribuye a la seguridad alimentaria²¹.

Según el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola²², la adopción de principios circulares hará que los sistemas alimentarios sean más sostenibles y eficientes. Además, pueden ayudar a aumentar el rendimiento de los cultivos y la producción de alimentos y añadir valor a las cadenas agroalimentarias.

Por lo expuesto, la limitada recuperación de alimentos en mercados de abastos impacta en el sistema alimentario, haciéndolo ineficiente e insostenible, más aún considerando que estos alimentos pueden ser distribuidos a la población vulnerable, y reduciendo los niveles de inseguridad alimentaria en la población.

Impacto en el medio ambiente por la generación de residuos sólidos

La limitada recuperación de alimentos en mercados de abastos genera desperdicios de alimentos, los cuales al no ser reusados pasan a ser residuos sólidos teniendo un impacto negativo en el medio ambiente.

Es importante señalar que, de acuerdo al Censo Nacional de Mercados de Abastos del 2016²³, un poco más del 50% de mercados producen entre 10 a 99



¹⁹ Informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, 2018, Comité del Grupo de Seguridad Alimentaria Mundial.

²⁰ De acuerdo a lo establecido en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 003-2024-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

²¹ Grupo Banco Mundial. 2020. Reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos puede generar grandes beneficios para la seguridad alimentaria de los países y el medio ambiente. Extraído de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/09/28/cutting-food-loss-and-waste-can-deliver-big-wins-for-countries-food-security-and-environment>

²² Fida, 2021. 2021. informe sobre desarrollo rural 2021. Transformar los sistemas alimentarios para fomentar la prosperidad rural. Extraído de <https://www.ifad.org/es/informe-desarrollo-rural>

²³ INIE, 2017. Censo nacional de mercados de abastos 2016. Resultados a nivel nacional. Extraído de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf

kilogramos diarios de residuos sólidos, el 17.3% genera entre 100 a 499 kilogramos diarios y un 8.4% genera entre 1 a 9 kilogramos. Asimismo, según el Sexto informe anual de residuos sólidos municipales y no municipales (2014)²⁴ estos residuos están conformados esencialmente por restos orgánicos, seguido de los plásticos y residuos peligrosos.

De acuerdo al Banco Mundial, la pérdida y el desperdicio de alimentos representan además, entre el 8% y el 10% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, lo que contribuye a un clima inestable y a fenómenos meteorológicos extremos como sequías e inundaciones. Estos cambios repercuten negativamente en el rendimiento de las cosechas, reducen potencialmente la calidad nutricional de los cultivos y provocan perturbaciones en la cadena de suministro²⁵.

En América Latina y el Caribe las pérdidas y desperdicios de alimentos generan 300 millones de toneladas de CO2 equivalente (en contraste con la cifra mundial de 3,3 gigatoneladas) o unos 500 kg de CO2 equivalente per cápita al año, una cifra superior a la media mundial²⁶.

Por ello, la limitada recuperación de alimentos en mercados de abastos influye directamente en la generación de residuos sólidos que tiene un impacto negativo en el medio ambiente y en el cambio climático.

5.5 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

Necesidad

Durante la pandemia por el COVID-19, el país adoptó medidas para contener la emergencia sanitaria pero, en una economía donde la fuerza de trabajo recae en la informalidad y la precariedad²⁷, aunado a diversas restricciones, como la inamovilidad y posteriormente, una limitada circulación, afectaron la generación de ingresos, y en consecuencia, a la capacidad de las familias para acceder y disponer de alimentos, lo que generó que los niveles de inseguridad alimentaria se incrementaran.

A esto se suma los desafíos globales ambientales a consecuencia del cambio climático que ha agudizado eventos adversos como sequías, incremento de plagas, alteración en los sistemas productivos, entre otros, que impactan negativamente en la disponibilidad, la estabilidad y la utilización de los alimentos, agudizando la situación de inseguridad alimentaria que se atraviesa.

Asimismo, considerando que en el país se pierde cada año 12,8 millones de toneladas de alimentos a lo largo de la cadena de producción, postcosecha y



²⁴ Ministerio del Ambiente 2014. Sexto informe nacional de residuos sólidos de la gestión del ámbito municipal y no municipal 2013. Extraído de <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/sexto-informe-nacional-residuos-solidos-gestion-ambito-municipal-no>

²⁵ <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/primera-cumbre-sobre-los-sistemas-alimentarios-de-la-onu-busca-una>

²⁶ FAO. 2013. Food wastage footprint. Impact on natural resources. Summary report. Extraído de www.fao.org/3/i3347e/i3347e.pdf

²⁷ De acuerdo a la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (INEI), del total de peruanos que trabajan, el 73,5% labora de manera informal.

distribución, se hace urgente tener un mecanismo que permita reducir estas pérdidas a través de la recuperación de alimentos y de esta manera, contribuir en su disponibilidad y que sean más asequibles para la población, principalmente para aquella que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.

En ese sentido, se aprecia la necesidad de la propuesta normativa para que se establezca el marco legal complementario a la Ley N°31477 para conducir las acciones en la recuperación de alimentos en los mercados de abastos a nivel nacional, procurando reducir las pérdidas y desperdicios en la cadena alimentaria, y así como contribuir a mejorar las condiciones alimentarias de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Viabilidad

En el marco de lo señalado en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, que establece que son derechos fundamentales "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado" y en su artículo 2.1 señala que toda persona tiene derecho "A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquico y física y a su libre desarrollo y bienestar. (...)", se desprende que la vida, el bienestar, la dignidad forman parte de los fines supremos del Estado y la sociedad.

Si bien no hay una mención explícita del derecho a la alimentación, en el artículo 55 de la Constitución Política se manifiesta que "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional", y el Perú ha aprobado y ratificado diversos tratados internacionales donde hay reconocimiento de la alimentación como derecho humano, como es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros. En ese aspecto, y en consideración del artículo 44° de la Constitución Política del Perú, es deber del Estado garantizar el derecho a una alimentación adecuada, en tanto es reconocido como derecho humano.

La propuesta normativa plantea establecer las disposiciones que promuevan y fortalezcan las acciones para la recuperación de alimentos frescos, en la medida que contribuyan a mejorar su acceso y por lo tanto, a la seguridad alimentaria y nutricional.

Oportunidad

El Perú como país miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se ha comprometido a realizar sus mejores esfuerzos por lograr, en su jurisdicción, las metas comprendidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda al 2030 para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo, entre ellos:

- El Objetivo 1: Fin de la Pobreza
- El Objetivo 2: Poner fin al hambre
- El Objetivo 3: Salud y bienestar
- El Objetivo 5: Igualdad de género
- El Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento
- El Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico
- El Objetivo 10: Reducción de las desigualdades



- El Objetivo 12: Producción y consumo responsables
- El Objetivo 13: Acción por el clima
- El Objetivo 14: Vida submarina
- El Objetivo 15: Vida de ecosistemas terrestres

En ese contexto y en consideración que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental de las personas, el Estado peruano aprueba la Ley 31315²⁸, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional que tiene por objeto establecer el marco legal para el desarrollo de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional y aprueba su Reglamento con Decreto Supremo 003-2024- MIDAGRI²⁹, en el que se precisa que las entidades involucradas en la implementación del Reglamento promueven un entorno favorable para la transformación de los sistemas alimentarios hacia sistemas alimentarios sostenibles y con ello la mejora de la situación de seguridad alimentaria y nutricional en el país.

Por ello, resulta pertinente la complementariedad de la Ley N° 31477 a través de la propuesta normativa ya que representa una oportunidad en el marco del cumplimiento de la Ley N°31315 y del ODS 2, en tanto contribuye a mejorar el acceso a los alimentos y de esta manera garantizar el derecho a la alimentación de las personas en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

Además, en el marco de los compromisos del ODS 12, vinculados a la Producción y Consumo Responsable³⁰, y específicamente en la meta 12.3. que apuesta por reducir a la mitad las pérdidas de alimentos en la fase de producción, postcosecha y distribución; y la reducción a la mitad de los desperdicios de alimentos per cápita a nivel de hogares y retail; la propuesta normativa resulta conveniente, ya que contribuye a la prevención y reducción de las pérdidas de alimentos a través de su recuperación en los mercados de abastos.



5.6 Desarrollo del(los) objetivo(s) relacionado(s) con el problema identificado

El objeto general de la norma es crear un marco regulatorio que coadyuve a promover la recuperación de alimentos frescos en los mercados de abastos a nivel nacional para mejorar el acceso a alimentos por parte de la población en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria permitiendo la satisfacción progresiva de su derecho a la alimentación, y reducir la proporción de desperdicios contribuyendo a la lucha contra el cambio climático.

Asimismo, se establecen dos objetivos específicos:

- Establecer el marco de gobernanza para el proceso de recuperación de alimentos.

²⁸ Ley 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

²⁹ Decreto Supremo N° 003-2024-MIDAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

³⁰ Organización de las Naciones Unidas - ONU. (s. f.). Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>

- Fortalecer capacidades de actores involucrados para llevar a cabo el proceso de recuperación de alimentos.

Establecer el marco de gobernanza para el proceso de recuperación de alimentos

Es necesario definir los roles y responsabilidades de los actores del gobierno para fortalecer la institucionalidad; así como de otros actores involucrados para una promoción y desarrollo de acciones oportunas que permitan la recuperación de alimentos aptos para consumo humano directo en mercados de abastos a nivel nacional.

De acuerdo al Código de conducta voluntario para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos de la FAO, *“Las medidas para abordar las causas sistémicas de las PDA comportan el establecimiento de un marco institucional, normativo y reglamentario adecuado. Este tipo de marco resulta necesario para facilitar la coordinación de los agentes, posibilitar las inversiones y apoyar e incentivar la mejora de las prácticas y la adopción de buenas prácticas”*.

Fortalecer capacidades de actores involucrados para llevar a cabo el proceso de recuperación de alimentos

Es importante generar y fortalecer capacidades de cada actor involucrado para el desarrollo eficiente de acciones de recuperación de alimentos. Asimismo, se tiene que sensibilizar a estos actores para generar un cambio de comportamiento y un mayor involucramiento al proceso de recuperación.

De acuerdo al Código de conducta voluntario para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos de la FAO, *“Los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, y los actores que intervienen en programas de recuperación y redistribución de alimentos deberían fomentar la concienciación y el cambio de comportamiento de los consumidores destinatarios de dichos programas, con el fin de mejorar los conocimientos de estos consumidores acerca del origen de los alimentos redistribuidos, disipar cualquier tipo de preocupación, incluidas las de origen cultural, y erradicar los estigmas”*.

5.7 Propuesta normativa

El mandato legal de reglamentación establecido en la primera disposición complementaria final de la Ley N° 31477, encargó al MIDAGRI la reglamentación de la citada Ley.

En atención a lo señalado, y considerando las atribuciones del MIDAGRI, corresponde exponer el sustento de las disposiciones que integran el Reglamento de la Ley N° 31477 (en lo sucesivo, el Reglamento), conforme se desarrolla a continuación:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Objeto y Finalidad (artículos 1 y 2)

De acuerdo al artículo 21 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 007-



2022-JUS, las normas legales contienen disposiciones generales como aquellas que fijan el objeto de la norma.

En la misma línea, la Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo (cuarta edición)³¹ establece lo siguiente sobre el objeto de una norma legal: *“El objeto es la parte dispositiva de la norma en la que se identifica la materia o asunto que se pretende regular. Es real, fáctico, viable.”*

En cumplimiento de lo señalado, el artículo 1 del presente Reglamento dispone que su objeto es establecer disposiciones reglamentarias para la aplicación de la Ley N° 31477.

Asimismo, la referida Guía establece lo siguiente sobre la finalidad de una norma legal: *“la finalidad determina el porqué de la regulación que se propone. Expresa la voluntad del legislador u órgano decisor y sirve de guía para la interpretación de la norma.”*

En ese sentido, en cumplimiento a lo señalado, el artículo 2 del presente Reglamento dispone que la finalidad es promover la recuperación de alimentos frescos en los mercados de abastos a nivel nacional para mejorar el acceso a alimentos por parte de la población en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria permitiendo la satisfacción progresiva de su derecho a la alimentación, y reducir la proporción de desperdicios contribuyendo a la lucha contra el cambio climático.

Referencia (artículo 3)

El Reglamento incluye una precisión para efectos de la aplicación que toda mención a “la Ley” está referida a la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones de recuperación de alimentos.

Ámbito de aplicación (artículo 4)

El artículo 4 del presente Reglamento, determina el ámbito de aplicación de la norma, el cual establece que son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica que realice recuperación de alimentos en mercados de abasto, así como para los ministerios y los gobiernos regionales y municipalidades que, conforme a su competencia, pueden generar un entorno favorable para promover la recuperación de alimentos.

Al respecto, es oportuno mencionar que el artículo II del presente Reglamento cumple con lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, de acuerdo al cual las normas legales contienen disposiciones generales como aquellas que fijan el ámbito de aplicación de la norma.

Definiciones y términos (artículo 5)



³¹ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/276702-guia-tecnica-legislativapara-la-elaboracion-de-proyectos-normativos-de-las-entidades-del-poder-ejecutivo>

El artículo 5 del presente Reglamento se hace referencia a las definiciones y términos que son utilizadas a lo largo de la norma propuesta adicionales a las definiciones establecidas en la propia Ley N° 31477, permitiendo así una mejor comprensión y entendimiento acerca del significado de la terminología que se utiliza en la presente norma.

1. Administrador o gerente del mercado

La definición ha sido adoptada considerando la referencia a “administrador o gerente del mercado” que se hace en la Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos, aprobada por Decreto Supremo N° 021-2021-PRODUCE, que aprueba la Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos, cuando cita el Modelo de Gestión para Mercados de Abastos Minoristas Competitivos” aprobada por Resolución Ministerial N° 155-2021-PRODUCE³².

Precisamente este último dispositivo realiza la siguiente definición: *“Gerente del mercado de abastos: Ejerce la dirección ejecutiva, administrativa y supervisión del mercado de abastos, y es esa personal quien debe planificar, organizar, controlar, desarrollar, liderar todos los requerimientos que necesita el mercado para poder tener una mejora continua.”*

Otra norma del mismo sector son los “Lineamientos Generales para la formulación de Reglamentos Internos de Mercados de Abastos Minoristas”, de carácter referencial, aprobada por Resolución Ministerial N° 0190-2021-PRODUCE, que establece como una obligación del administrador del mercado que “j) *El mercado debe brindar las condiciones para evitar la contaminación, alteración o daños físicos de los productos”.*

Por su parte, la NTS N° 205-MINSA/DIGESA-2023 Norma Sanitaria para Mercados de abasto de alimentos, aprobada por Resolución Ministerial N° 631-2023-MINSA establece las normas sanitarias de obligatorio cumplimiento por parte, entre otros, de los “administradores”.

En el subnumeral 6.2.3 del numeral 6.2 del apartado VI se establece que *“la administración del mercado de abasto establece medidas tendientes a la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos. Los alimentos de producción y procesamiento primario y alimentos industrializados, que han sido recuperados, pueden ser destinados para la preparación de alimentos en las ollas comunes u organizaciones similares, asegurando los criterios y condiciones sanitarias dispuestas por DIGESA”.* Asimismo en el numeral 7.3.2 del numeral 7.3 del apartado VII, se establece la responsabilidad del mercado de abasto señalando que *“La administración o la que haga sus veces del mercado de abasto, cualquiera sea su organización, difunde la presente Norma Sanitaria entre sus asociados y manipuladores de alimentos; asimismo, conjuntamente con los responsables de los giros de alimentos, garantiza la aplicación de los Principios Generales de Higiene (PGH) en el mercado y los puestos de venta.”*



³² <https://www.gob.pe/institucion/produce/normas-legales/1952736-155-2021-produce>

Las personas que laboran en los mercados de abasto, cualquiera sea su condición laboral, son responsables de aplicar lo dispuesto en la presente Norma Sanitaria, en lo que corresponda”

Es así que el Reglamento define al “Administrador o gerente del mercado de abasto” como la *“Persona natural que ejerce la dirección ejecutiva, administrativa y supervisión del mercado de abastos y es responsable del cumplimiento del reglamento interno de mercado, del presente Reglamento y otras normas que resulten aplicables.”*

2. Alimento

La definición se incluye considerando que a partir del objeto de la Ley N° 31477 se hace referencia al tipo de alimentos a recuperar como son *“alimentos de origen agropecuario, pesquero y acuícola”,* y en la definición de recuperación de alimentos al considerar a *“alimentos frescos de origen agropecuario, pesquero y acuícola”.*

Al respecto, el término “agropecuario” comprende a lo agrícola y pecuario (ganadero). Además, según la segunda disposición complementaria final del Reglamento de Inocuidad Agroalimentaria, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2011-AG, precisa que los “alimentos agropecuarios” comprende a los alimentos de origen forestal no maderables destinados al consumo humano que no han sido elaborados.

En lo que respecta al término “fresco”, la Ley de Inocuidad de los Alimentos, aprobada por Decreto Legislativo N° 1062, hace referencia a dos definiciones que se consideran son congruentes con dicho término; la *“Producción primaria.- Las fases de la cadena alimentaria hasta alcanzar, por ejemplo, la cosecha, el sacrificio, la caza, el ordeño, la pesca inclusive”,* y, el *“Procesamiento Primario: Es la fase de la cadena alimentaria aplicada a la producción primaria de alimentos no sometidos a transformación. Esta fase incluye: dividido, partido, seleccionado, rebanado, deshuesado, picado, pelado o desollado, triturado, cortado, limpiado, desgrasado, descascarillado, molido, refrigerado, congelado, ultracongelados o descongelado”.* Sin embargo, la recuperación de alimentos no implica un proceso que inicie en campo donde se realiza la producción primaria, de allí que el término más apropiado es el de “procesamiento primario”.

De esta manera se define “alimento” a partir de las características de un alimento fresco o de procesamiento primario, como: *“Alimento: Entiéndase a todo alimento de origen agrícola, pecuario, forestal no maderable, pesquero o acuícola, destinados al consumo humano, de procesamiento primario que no han sido preparados culinariamente.”*

3. Brigada

La definición se incluye considerando que a partir de la definición de recuperación de alimentos establecida en la Ley N° 31477, se advierte que el proceso involucra selección y rescate del alimento en el mercado de abasto, que, según la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud a través de la “Guía Didáctica: Orientaciones sanitarias para la recuperación de alimentos en mercados de abasto destinados a las ollas comunes”



aprobada por Resolución Directoral N° 99-2021/DIGESA del 23 de julio de 2021³³, las personas encargadas de la selección de alimentos deben ser capacitadas para reconocer si los alimentos pueden ser recuperables o no.

Aunado a ello, según la experiencia de la Ollas Comunes de Lima Metropolitana³⁴ el segundo paso para realizar la recuperación de alimentos consiste en *“Formar y organizar la brigada de recuperación de alimentos”* que se organiza en cuadrillas de recuperación, distribución, medio ambiente y limpieza y administrativa, que cuenta con un coordinador o responsable, y como tercer paso *“capacitar y equipar la brigada de recuperación de alimentos”*.

Bajo esas consideraciones es que el presente Reglamento incluye a la Brigada como un actor del proceso de recuperación de alimentos definiéndolo de la siguiente manera: *“Brigada: Equipo de personas organizadas cuyos integrantes han sido capacitados y acreditados ante la administración del mercado para realizar el proceso de recuperación de alimentos y que pertenecen o han sido convocados por una entidad perceptora, teniendo encargada la recolección, acopio, selección, clasificación y distribución de los alimentos recuperados que cumplan con las características de inocuidad.”*

4. Inocuidad de los alimentos

La “Guía Didáctica: Orientaciones sanitarias para la recuperación de alimentos en mercados de abasto destinados a las ollas comunes” aprobada por Resolución Directoral N° 99-2021/DIGESA del 23 de julio de 2021³⁵, la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud orienta que los alimentos a seleccionar son *“aquellos que reúnen las características de calidad sanitaria”*.

Otro instrumento es la NTS N°205-MINSA/DIGESA-2023, Norma sanitaria para mercados de abasto de alimentos, aprobada por Resolución Ministerial N° 631-2023-MINSA³⁶, que establece disposiciones de obligatorio cumplimiento por los propietarios, administradores, comercializadores, distribuidores y manipuladores de alimentos de los mercados de abasto de alimento, en el cual se emplea el término *“inocuidad de los alimentos”* y lo define como *“Es la cualidad de los alimentos de no causar daño al consumidor cuando se preparen o consuman, de acuerdo con el uso al que se destinan”*.

En ese sentido, ya que la Ley N° 31477 hace referencia al “manejo inocuo de los alimentos” y tiene por objeto recuperar alimentos “aptos para consumo



³³ Se encuentra en: http://www.digesa.minsa.gob.pe/NormasLegales/Normas/RD_99-2021-DIGESA-SA.PDF y <http://www.digesa.minsa.gob.pe/Orientacion/GUIA-DIDACTICA-ALIMENTOS.pdf>

³⁴ Valerie León Pardo Figueroa, Slow Food, Alain Santandreu, ECOSAD / Rikolto / RUAF. Guía para facilitar la recuperación de alimentos que realizan las ollas comunes en mercados mayoristas. Red de Ollas Comunes de Lima y Fundación Friedrich Ebert. Primera Edición 2022.

³⁵ Se encuentra en: http://www.digesa.minsa.gob.pe/NormasLegales/Normas/RD_99-2021-DIGESA-SA.PDF y <http://www.digesa.minsa.gob.pe/Orientacion/GUIA-DIDACTICA-ALIMENTOS.pdf>

³⁶ Se encuentra en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4803446/NTS%20N%C2%B0%20205-MINSA/DIGESA-2023.pdf?v=1688657413>

humano”, el presente Reglamento incluye disposiciones vinculadas precisamente con la calidad sanitaria o inocuidad del alimento.

De allí que el Reglamento considera la “inocuidad de los alimentos” como parte del proceso de recuperación definiéndola acorde a la norma del sector salud antes citada, que queda redactada como: *“Inocuidad de los alimentos: Es la cualidad de los alimentos de no causar daño a la persona destinataria final una vez estos sean preparados o consumidos, de acuerdo con el uso al que se destinan.”*

5. Desperdicio de alimentos

Este término también es empleado en la Ley N° 31477 por lo que en el Reglamento se define acorde a la norma sustantiva que es la Ley N°30988, Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos.

6. Guía Técnica Didáctica para la recuperación de alimentos:

Este término se incluye a partir de las disposiciones que se desarrollan en el Reglamento precisando su obligatorio cumplimiento aprobado por el MINSA y que consiste en la actualización de la “Guía Didáctica: Orientaciones sanitarias para la recuperación de alimentos en mercados de abasto destinados a las ollas comunes” mediante la Resolución Directoral 099-2021-DIGESA³⁷.

De allí que el Reglamento la define como *“Guía técnica didáctica para la recuperación de alimentos: Instrumento técnico de obligatorio cumplimiento aprobado por el Ministerio de Salud, que contiene disposiciones que permitan la recuperación de alimentos de los mercados de abastos con inocuidad.”*

7. Líder de brigada:

La definición se incluye considerando que a partir de la definición de recuperación de alimentos establecida en la Ley N° 31477, se advierte que el proceso involucra selección y rescate del alimento en el mercado de abasto, que, según la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud a través de la “Guía Didáctica: Orientaciones sanitarias para la recuperación de alimentos en mercados de abasto destinados a las ollas comunes” aprobada por Resolución Directoral N° 99-2021/DIGESA del 23 de julio de 2021, las personas encargadas de la selección de alimentos deben ser capacitadas para reconocer si los alimentos pueden ser recuperables o no.

Aunado a ello, según la experiencia de las Ollas Comunes de Lima Metropolitana el segundo paso para realizar la recuperación de alimentos consiste en *“Formar y organizar la brigada de recuperación de alimentos”* que se organiza en cuadrillas de recuperación, distribución, medio ambiente y limpieza y administrativa, que cuenta con un coordinador o responsable de la brigada, encargado de capacitar y garantizar la presencia de los integrantes de la brigada.



³⁷ Se encuentra en: http://www.digesa.minsa.gob.pe/NormasLegales/Normas/RD_99-2021-DIGESA-SA.PDF y <http://www.digesa.minsa.gob.pe/Orientacion/GUIA-DIDACTICA-ALIMENTOS.pdf>

Bajo esas consideraciones es que el presente Reglamento incluye al Líder de brigada como un actor del proceso de recuperación de alimentos definiéndolo de la siguiente manera: *“Líder de brigada: Persona natural designada y capacitada para liderar la realización de las actividades de la brigada”*.

8. Mercado de abasto

La Ley N° 31477 delimita su ámbito al “mercados de abastos”, por ello es que se adopta la definición preestablecida en el literal g) del artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada, aprobado por Decreto Supremo N° 163-2020-PCM.

9. Organizaciones sociales de base

El Reglamento adopta el término considerando la caracterización desarrollada en los artículos 2 y 3 del Reglamento de la Ley que declara de prioritario interés nacional la labor de Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios y otras organizaciones sociales de base, aprobado por Decreto Supremo N° 041-2002-PCM.

10. Procesamiento primario

La definición de “alimento” establecida en el Reglamento incluye el término “procesamiento primario”, de allí que resulta pertinente su definición para que se comprende los procesos a los que son sometidos los alimentos sin llegar a ser industrializados y por ende sujetos al presente Reglamento.

La definición es adoptada del Anexo de definiciones de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, aprobada por Decreto Legislativo N° 1062.

11. Vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria

La Ley N° 31477 en su objeto hace referencia a la “población en condición de vulnerabilidad” entendida como la población beneficiaria de la norma.

Dada la multidimensionalidad de la vulnerabilidad y considerando que la Ley N° 31477 tiene por propósito brindar alimentación a la población pobre, lo cual se vincula directamente la seguridad alimentaria y nutricional respecto del derecho a la alimentación, es que se considera pertinente adoptar el término de “vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria” establecido y definido en el literal e) del artículo 2 de la Ley N° 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

CAPÍTULO II - DISPOSICIONES PARA PROMOVER LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS

Acciones de promoción complementarias para promover la recuperación de alimentos en mercados de abastos (artículo 6)

El artículo 4 de la Ley N° 31477 establece una lista cerrada de las acciones que se adoptarán para promover la recuperación de alimentos, así como el



mecanismo para que se lleve a cabo lo cual implica que previo a la adopción o implementación exista una coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y con los sectores involucrados y con arreglo a sus competencias y presupuestos.

En lo que respecta a la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - COMSAN creada por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 102-2012-PCM adscrita al Ministerio de Agricultura (hoy Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego), es importante tener en cuenta que sus funciones acordes con la naturaleza de toda comisión multisectorial está limitada a cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos, que para el caso de esta Comisión están³⁸ las de:

- “a) Evaluar y recomendar las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional, basado en los informes o planteamientos técnicos que proporcionen los sectores involucrados;*
- (...)*
- d) Proponer mecanismos de articulación y complementariedad entre los miembros de la Comisión Multisectorial y otros niveles de gobierno y de la sociedad civil;*
- e) Realizar acciones de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, coordinando para tal fin con las instituciones acreditadas ante ella y otras que considere conveniente;*
- f) Propiciar el apoyo de los organismos internacionales vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional.”*

No obstante, la COMSAN reúne a un conjunto de actores³⁹ que involucran ministerios, representantes de organizaciones de productores, academia así como representantes de gobiernos regionales y locales donde se abordan diversos temas vinculados con la seguridad alimentaria y nutricional y en las que surgen propuestas innovativas, es por ello que el Reglamento precisa que la COMSAN propone a los ministerios identificados con mayor vinculación a la recuperación de alimentos en mercados de abastos, acciones que complementen las medidas de promoción establecidas en la propia Ley N° 31477 para alcanzar su logro o perfeccionamiento.

Se precisa también que los gobiernos regionales y municipalidades cuando incluyan la recuperación de alimentos en mercados de abasto en sus planes o estrategias debe entenderse que están implementado el enfoque de economía circular en los mercados de abasto en el marco de la Ley N° 30988, Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2020-MINAGRI, este último dispone diversas acciones estratégicas a cargo de los gobiernos



³⁸ No se consideran las atribuidas mediante Ley N° 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y, la primera y segunda disposición complementaria transitoria de la Ley N°30988, Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, por estar vinculadas con instrumentos específicos.

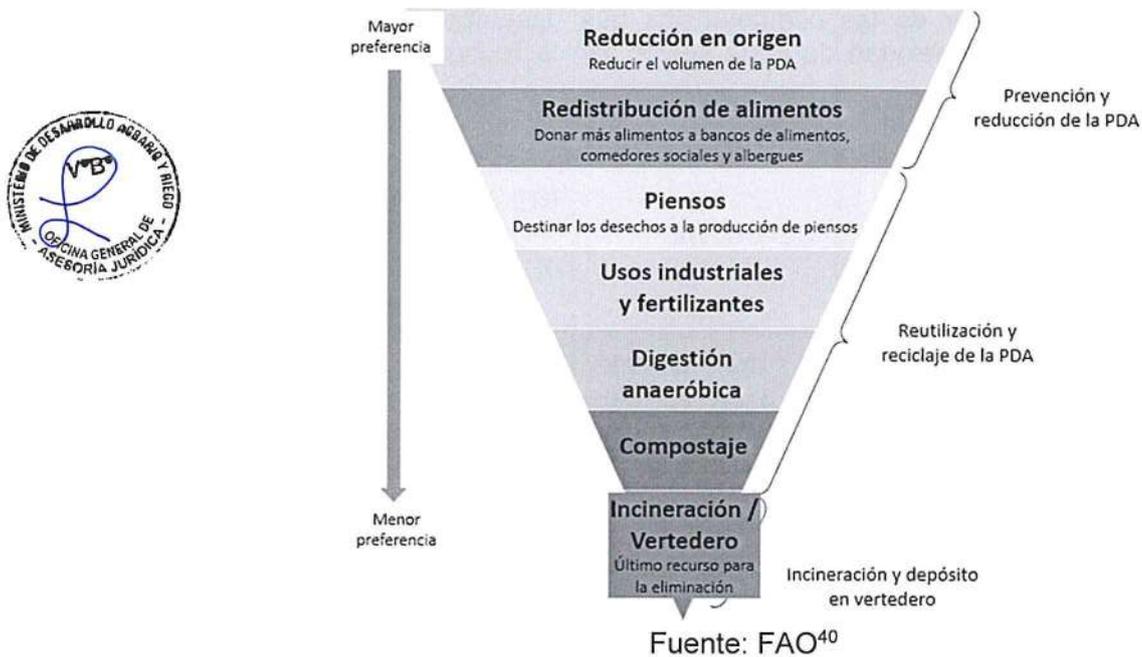
³⁹ La COMSAN está constituida por catorce miembros: Ministerio de Agricultura (ahora Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego), quien lo preside; Ministerio del Ambiente; Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Ministerio de Educación; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerable; Ministerio de la Producción; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Salud; Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE; Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú; Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO; y la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú – ANEPAP.

regionales y locales las mismas que requieren implementarse según el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN, y que pueden contribuir con la implementación de otros instrumentos de política promovidos como son la Hoja de Ruta para la implementación de los mercados de abastos, aprobada por Decreto Supremo N° 021-2021-PRODUCE, y el Objetivo Prioritario N° 9 “Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas” de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, aprobada por Decreto Supremo N° 345-2018-EF, así como el Objetivo Prioritario 7 “Mejorar el desempeño ambiental de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios, aplicando la economía circular” de la Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM.

Roles de las entidades públicas (artículo 7)

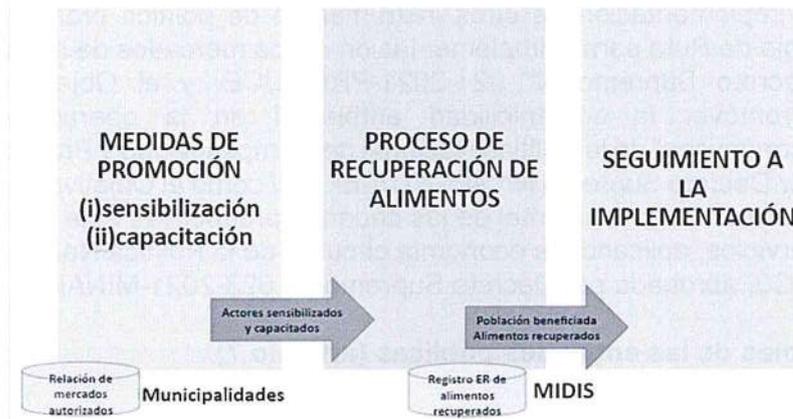
La recuperación de alimentos en los mercados de abastos exige una mirada multisectorial, toda vez que permite la redistribución de alimentos para contribuir a la alimentación de la población y además es un mecanismo para reducir desperdicios de alimentos de mayor preferencia revalorando su origen en el campo y reduciendo el impacto en el cambio climático.

Figura 2. Esquema para la prevención de las pérdidas y desperdicios de alimentos



⁴⁰ <https://www.fao.org/fsnforum/consultation/development-code-conduct-food-loss-and-food-waste-prevention>

Figura 3. Esquema para la implementación de la Ley N°31477



Fuente: Elaboración propia

En función a los procesos involucrados para la implementación de la Ley N° 31477 y las materias vinculadas con la recuperación de alimentos en mercados de abastos y su destino, es que el Reglamento identifica a los “sectores involucrados” a los que hace referencia el primer párrafo del artículo 4 de la Ley N° 31477 como el bloque de entidades con mayor vinculación a través de las cuales el Estado promoverá la recuperación de alimentos en mercados de abastos a partir de las competencias que desempeñan. A continuación se desarrolla la conexidad de cada sector con la recuperación de alimentos en mercados.

Cuadro 1. Sectores involucrados

SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
Ministerio del Ambiente - MINAM	El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, crea el Ministerio del Ambiente como organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente; asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. Asimismo, según el literal d) del	En América Latina y el Caribe las pérdidas y desperdicios de alimentos (PDA) generan 300 millones de toneladas de CO2 equivalente (en contraste con la cifra mundial de 3,3 gigatoneladas) o unos 500 kg de CO2 equivalente per cápita al año, una cifra superior a la media mundial ⁴¹ . Cerca de 125 millones de hectáreas de tierra y alrededor de 17,5 km ³ /año de agua se utilizan para producir alimentos que finalmente se pierden o desperdician (FAO, 2013) ⁴² . La región es una de las más afectadas por el cambio climático, que tiene



⁴¹ FAO. 2013. Food wastage footprint: impact of natural resources. En: www.fao.org/3/i3347e/i3347e.pdf.

⁴² Ídem.



SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
	<p>numeral 3.2 del artículo 3 del referido dispositivo, establece que el Ministerio del Ambiente tiene el objetivo específico de contribuir a la competitividad del país a través de un desempeño ambiental eficiente.</p>	<p>importantes repercusiones en las PDA, ya que es un factor causante de las infestaciones por plagas después de la cosecha.</p> <p>Por su parte, la Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM, en su Objetivo Prioritario 7 "Mejorar el desempeño ambiental de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios, aplicando la economía circular", busca generar el fortalecimiento de las condiciones de sostenibilidad de las cadenas productivas y de consumo, cuyo proceso debe incluir variables económicas (reducción de costos de producción), variables sociales (que genere mejora de las condiciones de vida de la población y la sostenibilidad de sus procesos de consumo) y variables ambientales (que genera mejor uso de los recursos naturales, reúso de los residuos sólidos y líquidos y mejora de la calidad ambiental).</p> <p>La reducción de los desperdicios en mercados de abastos aplicando la recuperación de alimentos aptos contribuye a responder al cambio climático, por consiguiente se alinea con la política que conduce este Sector y coincide con las estrategias que viene desarrollando como es el Proyecto de "Hoja de ruta nacional de economía circular al 2030" (AE 3.3. Formular e implementar una estrategia nacional de reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos) publicada mediante Resolución Ministerial N° 351-2023-MINAM.</p>
Ministerio	El numeral 4.1 del artículo 4 de la	La agricultura, la ganadería y los



SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
<p>de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI</p>	<p>Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, este Ministerio, ejerce la rectoría sobre las políticas nacionales propias de su ámbito de competencia, las cuales son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno; que, comprende: las tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria; agricultura y ganadería, recursos forestales y su aprovechamiento sostenible, flora y fauna silvestre, sanidad, inocuidad, investigación, extensión, transferencia de tecnología y otros servicios vinculados a la actividad agraria, recursos hídricos, riego, infraestructura de riego y utilización de agua para uso agrario, infraestructura agraria. los recursos forestales y su aprovechamiento; la flora y fauna; los recursos hídricos, y, la infraestructura agraria.</p> <p>Asimismo, en el marco de sus competencias compartidas, según establece en el literal h. del numeral 2 de su artículo 7, que, en el marco de sus competencias compartidas, ejerce la función de la planificación agraria y de riego con atención prioritaria a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria.</p> <p>De otro lado, de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1062, la autoridad competente sobre la inocuidad</p>	<p>alimentos forestales no maderables son actividades económicas que concentran un importante porcentaje en la economía, permiten abastecer los mercados de abasto en el país y llegar a la mesa de los consumidores, desde el campo.</p> <p>De acuerdo con la Política Nacional Agraria 2021-2030, aprobada por Decreto Supremo N° 017-2021-MIDAGRI, el Objetivo Prioritario 1. Incrementar el nivel de integración vertical de los productores agrarios en la cadena de valor, en el Lineamiento 1.2 Afianzar los mecanismos de articulación comercial de los productos agrarios familiares (en transición y consolidados) y empresariales, se incluye el Servicio 1.2.1 “<i>Canales de comercialización directa a productores agrarios (en transición y consolidados) y empresariales</i>” que consiste en “(...)poner a disposición de los productores agrarios familiares (en transición y consolidados) y los productores agrarios empresariales, mecanismos de articulación y promoción comercial directa como son: (i) el mercados de productores, que ofrecen un espacio físico permanente al cual puedan acceder para ofrecer sus productos; (...)”</p> <p>Al respecto, precisamente la Ley N° 29676, Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios y Mercados Itinerantes, en su artículo 2 establece que los mercados de productores agropecuarios constituyen el conjunto de transacciones, acuerdos o</p>



SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
	<p>de los alimentos con facultad normativa es, entre otros, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) sobre alimentos de producción y procesamiento primario.</p> <p>Y, según los artículo 9, 8 y 8A de la Ley N°29196, Ley de promoción de la producción orgánica o ecológica, y sus modificatorias, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego promueve la producción orgánica, y a través del SENASA, i) el SGP realiza certificación de productos que se comercializan en el mercado nacional autoriza y fiscaliza a las entidades de certificación de productos orgánicos.</p>	<p>intercambios de bienes y servicios que realizan los productores de comunidades campesinas, comunidades nativas y productores individuales con los consumidores finales; donde no están comprendidos los intermediarios o acopiadores que no son productores.</p> <p>Estos mercados de productores agropecuarios están comprendidos en la definición de mercados de abastos y por ende obligados a cumplir con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada, aprobado por Decreto Supremo N° 163-2020-PCM, entre otras normas aplicables.</p> <p>Entonces, este sector se involucra con la recuperación de alimentos en mercados de abastos a partir de la participación de los productores/as agrarios/as que comercializan directamente los alimentos agrícolas, pecuarios o forestales no maderables a los consumidores finales.</p> <p>Aunado a ello, está el encargo del rol "coordinador" que le atribuye el artículo 3 de la Ley N° 30988, Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, y el artículo 4 de la Ley N° 31477.</p>
<p>Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS</p>	<p>El artículo 4 de la Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, este Ministerio es la entidad competente en: a. desarrollo</p>	<p>Los ciudadanos en situación de pobreza o vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria carecen de las condiciones para acceder a una alimentación saludable.</p>



SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
	<p>social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social; y, b. Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono. Asimismo, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), tiene a su cargo asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinado a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales.</p> <p>Además, de acuerdo con el numeral 7.1 del artículo 7, ejerce competencias compartidas con los gobiernos regionales y gobiernos locales en materia de desarrollo e inclusión social.</p> <p>Aunado a ello, a través de la Ley N° 31126, se modifica la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con la finalidad de ampliar el apoyo o atención alimentaria temporal ante desastres naturales o emergencia sanitaria y optimizar la labor de los comedores populares, incorporándose en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, las funciones exclusivas y compartidas de brindar asistencia técnica a los gobiernos locales en el registro,</p>	<p>El Estado a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social realiza intervenciones para cautelar el derecho fundamental a la alimentación, ya sea promoviendo condiciones para superar la pobreza o brindando atención alimentaria.</p> <p>Es así que este sector ejerce rectoría sobre el PCA que involucra a organizaciones sociales de base de atención temporal o permanente que, en adición a las exigencias del PCA, pueden realizar recuperación de alimentos y canalizarlos hacia sus usuarios complementando sus necesidades de alimentación.</p> <p>Además es el encargado de la creación y consolidación del Registro nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados, según lo dispone el artículo 5 de la Ley N° 31477.</p>



SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
	<p>organización, administración y ejecución de iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria, con participación de la población.</p>	
<p>Ministerio de la Producción - PRODUCE</p>	<p>Conforme al artículo 3 de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1047 y su modificatoria, establece la competencia de este Ministerio en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas; de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, Acuicultura de Mediana y Gran Empresa (AMYGE), normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados; y, de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) y Acuicultura de Recursos Limitados (AREL), promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción.</p> <p>De otro lado, según el artículo 18 de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1062, la autoridad competente sobre la inocuidad de los alimentos con facultad normativa es, entre otros, el Organismo Nacional de</p>	<p>Este sector conduce la implementación de la "Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos", aprobada por Decreto Supremo N°021-2021-PRODUCE, en cuyo considerando justifica la necesidad al definir las líneas de acción de corto y mediano plazo para impulsar la modernización de los mercados de abastos, fomentando su adaptación rápida a los cambios de los consumidores, fortaleciendo su rol en la distribución de alimentos frescos y contribuyendo al desarrollo económico, social y ambiental a nivel descentralizado.</p> <p>Este documento identifica las prácticas sanitariamente deficientes en la manipulación de alimentos, afectan de manera importante la competitividad de los mercados de abastos, asimismo, las prácticas inadecuadas en el manejo de residuos sólidos y otras prácticas que impactan negativamente el medio ambiente. Entre las causas están la frecuencia de recojo de residuos sólidos; se calcula que alrededor de una cuarta parte de los mercados (22,2%) recoge los residuos sólidos con frecuencia distinta a la diaria, situación que puede afectar a la inocuidad y calidad de los productos que se comercializan en el lugar.</p>



SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
	<p>Sanidad Pesquera – SANIPES sobre la sanidad pesquera y acuícola.</p> <p>El artículo 3 de la Ley N°30063, Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), establece que el ámbito de competencia de este organismo es normar y fiscalizar los servicios de sanidad e inocuidad pesquera, acuícola y de piensos e ingredientes de piensos de origen hidrobiológico y con destino a especies hidrobiológicas, en el ámbito nacional, así como aquellos servicios complementarios y vinculados que brinden los agentes públicos o privados relacionados con el sector de la pesca y acuicultura, enmarcados en las medidas y normas sanitarias y fitosanitarias internacionales. Encontrándose comprendido, el procesamiento pesquero, las embarcaciones, la infraestructura pesquera y acuícola, el embarque, y otros bienes y actividades vinculados con la Ley.</p> <p>Además, de acuerdo a la Ley N° 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos</p>	<p>Es precisamente que la práctica de la recuperación de alimentos en los mercados de abasto representa una oportunidad para minimizar la cantidad de residuos a recogerse contribuyendo con la competitividad de los mercados de abasto.</p> <p>Aunado a ello, la Ley N° 31477 permite la participación de las Entidades Perceptoras de donaciones calificadas por la SUNAT según el régimen de la Ley N° 30498, Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales, y la Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por el Decreto Supremo 179-2004-EF; de allí que se visibiliza a la recuperación de alimentos como un proceso que puede generar beneficios tangibles para el mercado de abastos y los comerciantes que consisten en la deducción de gastos, con lo cual se contribuye con la competitividad de los mercados de abastos.</p> <p>Otro aspecto importante consiste en la participación de productores acuícolas y pesqueros en los mercados. Al respecto, según el artículo 2 de la Ley N° 29676, Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios y Mercados Itinerantes, los mercados de productores agropecuarios incluyen la comercialización que realizan los productores de comunidades campesinas, comunidades nativas y productores individuales con los consumidores finales; donde los productos que se comercializan en estos mercados deben ser de</p>



SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
		<p>origen agrario, pecuario pero también acuícola o artesanal.</p> <p>En buena cuenta, este sector está involucrado con la recuperación de alimentos en los mercados de abastos, al constituir un mecanismo para promover la sostenibilidad de los mercados de abastos y los productores/as que comercialicen alimentos de origen acuícola o pesquero a los consumidores finales.</p>
<p>Ministerio de Salud - MINSA</p>	<p>El numeral 4 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, establece que el Ministerio de Salud es competente en salud ambiental e inocuidad alimentaria.</p> <p>Asimismo, según el artículo 14 de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1062, la autoridad competente sobre la inocuidad de los alimentos con facultad normativa es, entre otros, el Ministerio de Salud a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) de nivel nacional y tiene competencia exclusiva en el aspecto técnico, normativo y de supervigilancia en materia de inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano, elaborados industrialmente, de producción nacional o extranjera, con excepción de los alimentos pesqueros y acuícolas.</p>	<p>Los mercados de abastos están obligados al cumplimiento de las disposiciones de este sector que vela por la inocuidad de los alimentos que se comercializan y consumen.</p> <p>Precisamente, aprobó por Resolución Directoral N° 99-2021/DIGESA la "Guía Didáctica: Orientaciones sanitarias para la recuperación de alimentos en mercados de abasto destinados a las ollas comunes" ante la necesidad de orientar a las autoridades sanitarias locales y regionales para prevenir la propagación de enfermedades transmitidas por los alimentos.</p> <p>Corresponde entonces a este sector involucrarse con la implementación de la Ley N° 31477 de manera que exista un proceso adecuado para la selección de los alimentos inocuos.</p>
<p>Gobiernos regionales</p>	<p>Según el literal o del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos</p>	<p>En el marco del proceso de descentralización los Gobiernos Regionales promueven políticas</p>



SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
	<p>Regionales, los gobiernos regionales promueven políticas para generar una cultura de seguridad alimentaria; asimismo, en los artículos 51, 52, 55, 56, 57, 58, 61 de la Ley establecen otras funciones que contribuyen con el desarrollo de la actividad agraria, actividad pesquera, comercio, desarrollo de la infraestructura vial regional, ejecutar y concesionar los proyectos regionales de telecomunicaciones, y, brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados en desastres.</p> <p>Asimismo, de acuerdo con el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1062, Ley de Inocuidad de los Alimentos, y el artículo 32 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 034-2008-AG, los gobiernos regionales son responsables de la implementación y ejecución de las políticas nacional y sectoriales en inocuidad de los alimentos y piensos en el ámbito regional así como coordinar y colaborar con las autoridades competentes de nivel nacional para el funcionamiento del sistema de vigilancia y control.</p>	<p>para generar una cultura de seguridad alimentaria, asimismo ejercen atribuciones que contribuyen con generar las condiciones para la competitividad de las actividades productivas.</p> <p>Promueven el acceso a servicios de saneamiento (agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, disposición sanitaria de excretas) y también de abastecimiento con alimentos inocuos (productos de los camales y mercados) a la población de su jurisdicción; por lo que los Gobiernos Regionales son claves en el alcance de la seguridad alimentaria y nutricional, éstos se vinculan con todas las dimensiones de esta desde acceso, disponibilidad, utilización y estabilidad de la seguridad alimentaria.</p> <p>Cabe señalar que estos entes, además, son muy importantes en el fortalecimiento de la Institucionalidad.</p>
Municipalidades	De conformidad con el artículo 83, numerales 3.4 y 3.5 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y sus modificatorias, las Municipalidades ejercen funciones para implementar mercados de abastos, camales, terminales pesqueros y locales similares; asimismo, según el artículo 84, numerales 1.8 y 2.13, las Municipalidades Distritales	En el marco del proceso de descentralización las Municipalidades ejercen atribuciones que contribuyen con la implementación de mercados de abastos entre otras que facilitan la disponibilidad y acceso de los alimentos a la población. También ejecutan los programas locales de asistencia y apoyo a la población en riesgo, ejecutan el vaso de leche y demás programas de apoyo



SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
	<p>ejercen la función de registrar, organizar, administrar y ejecutar iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria, con participación de la población, y cuando ésta no pueda la realiza las Municipalidades Provinciales.</p> <p>Según lo establecido en los literales 2.4 y 2.11 del inciso 2 del artículo 84 de la precitada Ley, las municipalidades distritales tienen, entre otras, las funciones específicas de: i) organizar, administrar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, de niños adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y otros grupos de la población en situación de discriminación; y, ii) ejecutar el Programa del Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario con participación de la población y en concordancia con la legislación sobre la materia.</p> <p>En el marco de la Ley N° 25307, el Decreto Supremo N° 006-2016-MIDIS, Decreto Supremo que establece las funciones que corresponden al Gobierno Nacional, Gobiernos Locales y organizaciones que participan en el Programa de Complementación Alimentaria - PCA; las organizaciones sociales de base participan del PCA , y que éste se ejecuta a nivel nacional a través de los gobiernos locales a los cuales se les haya transferido el Programa;</p>	<p>alimentario complementario para la población vulnerable.</p> <p>Además, están facultadas para ejecutar iniciativas ciudadanas de atención alimentaria temporal en caso de desastres naturales o emergencias sanitarias para lo cual pueden registrarlas, organizarlas, administrarlas y ejecutarlas con participación de la población.</p> <p>Las Municipalidades están en la capacidad de promover la recuperación de alimentos en mercados de abastos entre los actores principales del proceso de recuperación de alimentos, es decir de los mercados de abastos de administración pública y las organizaciones sociales de base acreditadas en los programas sociales que administra.</p>



SECTOR	MARCO LEGAL DE COMPETENCIA	RELACIÓN DE CONEXIDAD CON LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS
	<p>y que es usuario del PCA todo aquel que recibe el complemento alimentario por medio de los centros de atención, en la forma establecida en cada una de las modalidades del programa.</p> <p>Mediante la Ley N° 24059, se crea el Programa del Vaso de Leche en todos los Municipios Provinciales de la República, así como el Fondo del Vaso de leche. Las municipalidades son responsables de la ejecución del Programa del Vaso de Leche, de conformidad con el artículo 2 de la Ley N° 27470, que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de leche.</p> <p>Por su parte, el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1062, Ley de Inocuidad de los Alimentos, precisa que los Gobiernos Locales tienen a su cargo el control y la vigilancia del comercio interno de alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario; el control y vigilancia del transporte de alimentos, así como la vigilancia de los establecimientos de comercialización, elaboración y expendio de alimentos.</p>	

Fuente: Elaboración propia

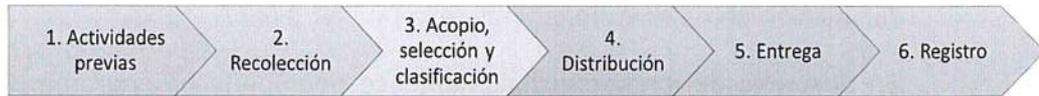
CAPÍTULO III - DESARROLLO DE LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN MERCADOS DE ABASTOS Y SUS ACTORES

Proceso de recuperación de alimentos (artículo 8)

El proceso de recuperación de alimentos en mercados de abasto, a partir de su propia definición establecida en la Ley N° 31477 y de la propia experiencia

de los actores involucrados⁴³ este comprende los subprocesos de organización de las brigadas, recolección, acopio, selección, clasificación, distribución y entrega de los alimentos recuperados a las entidades receptoras finales, así como el llenado en el Registro de Entidades Receptoras Finales.

Figura 4. Proceso de recuperación de alimentos en mercados de abastos



Fuente: Elaboración propia

a. Actividades previas

Está relacionada con todas aquellas acciones de coordinación y organización para el ingreso al mercado previa a la acción de recuperar alimentos, fundamentalmente de la organización de las brigadas. En esta fase participan las entidades receptoras, entidades receptoras finales, las brigadas de recuperación, la administración del mercado y comerciantes.

b. Recolección

Está referida a las acciones de recuperar alimentos a ser donados por los comerciantes del mercado de abastos. En esta fase participa la brigada de recuperación de alimentos y considera las siguientes tareas: el despliegue de la brigada por cada puesto, el recojo de alimentos donados, el registro de la recepción de alimentos por cada puesto, y el traslado de alimentos al punto de acopio.

c. Acopio, selección y clasificación

Comprende la acción de acopiar los alimentos recolectados en donde sea posible organizarlos y pesarlos, contando con el equipamiento necesario, como jabs y balanzas. En esta etapa también se seleccionan los alimentos aptos para consumo humano que serán recuperados, y se clasifican según su tipo; además de embalarlos y dejarlos listos para el transporte. En esta etapa la brigada de alimentos registra el formato 1 sobre alimentos recuperados, cuya copia es entregada al administrador del mercado.

d. Distribución

Comprende el traslado de los alimentos recuperados por parte de la brigada, hacia el o los puntos de entrega de la entidad receptora final.

e. Entrega

En esta etapa la brigada de recuperación de alimentos descarga y entrega los alimentos en el punto de entrega de la entidad receptora final. Asimismo, dicha entidad debe registrar el formato 2, dando conformidad de la recepción de alimentos.

f. Registro

Como parte final del proceso, las brigadas de recuperación de alimentos reciben una copia del formato 2, la misma que es enviada a las entidades



⁴³ Entre otros, se recoge la desarrollada por León Pardo et al (2020). Op. Cit.

perceptoras para su envío al responsable del gobierno local, quien deberá registrar la información del formato de entrega al Registro de Entidades Receptoras Finales del MIDIS, y de esta forma se concluye el proceso.

Cabe mencionar que, el detalle de las acciones que considera cada proceso, serán descritas en los Lineamientos para implementar la recuperación de alimentos en los mercados mayoristas y de abastos, según lo dispone la tercera disposición complementaria final de la Ley N° 31477.

En el Anexo del presente documento se acompaña el diagrama de flujo de proceso de recuperación de alimentos.

Aunado a ello, en el Reglamento se precisa las normas que requieren cumplirse para la recuperación de los alimentos aptos para consumo humano vinculados a las obligaciones preexistentes a los que están sujetos los mercados de abastos y fundamentalmente de la Guía Técnica Didáctica para la recuperación de alimentos en mercados de abastos, que será aprobada por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Salud en el marco de sus atribuciones actualizando la Guía Didáctica "Orientaciones Sanitarias para la recuperación de alimentos en mercado de abastos destinados a las ollas comunes", aprobada por Resolución Directoral N° 99-2021/DIGESA/SA, publicada de forma previa a la dación de la Ley N° 31477.

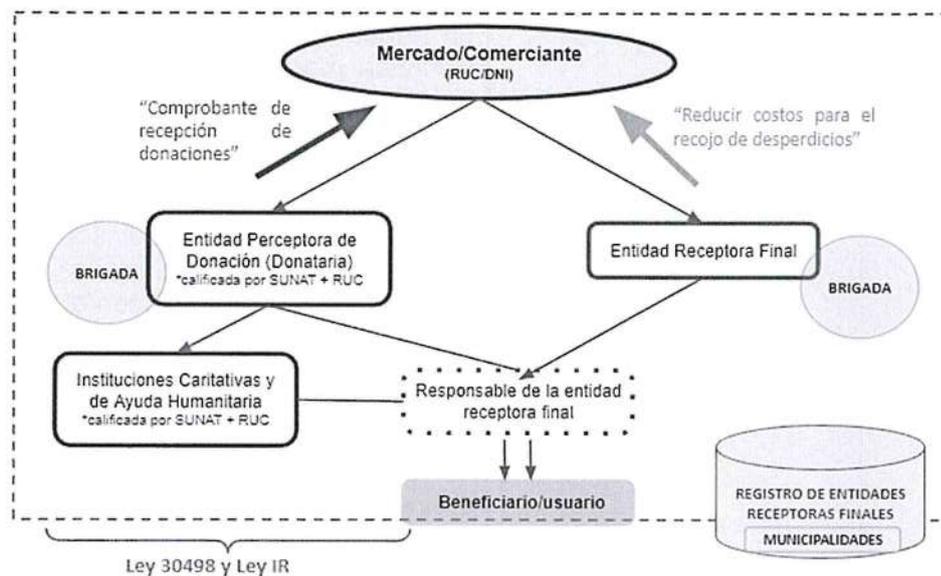
Se incluye también una precisión sobre los alimentos que en el proceso de recuperación sean clasificados como no aptos para consumo humano, es decir de desperdicios que por su naturaleza y de acuerdo con el principio de economía circular, entre otros, que dispone en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.



Actores del proceso de recuperación de alimentos en mercados de abastos y sus responsabilidades (artículo 9)

El proceso de recuperación de alimentos en mercados de abastos, de acuerdo con los subprocesos y actividades que comprende, involucra la participación de: (i) Entidad perceptora de alimentos o entidad receptora final; (ii) Brigada de recuperación; (iii) Administrador o gerente del mercado de abastos; (iv) Comerciante con interés en donar los alimentos que ofrece o comercializa en un puesto de venta del mercado de abasto; (v) Responsable de la entidad receptora final, que recibe los alimentos recuperados, previa conformidad, para disponer de su entrega a sus usuarios o personas en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad; (vi) Responsable designado por la municipalidad distrital para el llenado del Registro de Entidades Receptoras Finales creada en el artículo 5 de la Ley N°31477. En caso la municipalidad distrital no pueda designar al responsable, comunicará esta situación a la municipalidad provincial para que se encargue de su cumplimiento.

Figura 5. Relación de actores en el proceso de recuperación de alimentos frescos en los mercados de abastos



Fuente: Elaboración propia.

A partir de las definiciones que incluye la Ley N° 31477 y su artículo 6 que establece las responsabilidades de las entidades receptoras⁰² y receptoras finales en la entrega de alimentos, aunada a la experiencia del país durante la pandemia de la Covid-19, el Reglamento incluye como actores del proceso de recuperación de alimentos a las entidades receptoras y entidades receptoras finales. Una cuestión importante respecto de las entidades receptoras es la definición que realiza la Ley N°31477 que es coherente con la definición de la Ley N° 30498, Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales, especificando que los beneficiarios son personas en pobreza y extrema pobreza. Ello permite establecer disposiciones en el Reglamento en observancia de la Ley N° 30498 y la relación de las entidades receptoras con las personas naturales o jurídicas donantes de alimentos.

En tanto que la definición de entidad receptora final es creada por la propia Ley N° 31477, incluyendo a (i) organización privada sin fines de lucro y (ii) organización social de base de atención temporal o permanente u otra, siempre que brinden apoyo o atención alimentaria a personas que enfrentan dificultades de acceso a alimentos o se encuentran en pobreza y extrema pobreza expuestas a situaciones de inseguridad alimentaria.

Cuadro 2 . Mapeo de entidades receptoras finales

Entidades receptoras finales	
(i) organización privada sin fines de lucro	El sector privado sin fines de lucro se encuentra regulado principalmente en el Código Civil, del cual se distinguen: (i) Asociación: La asociación es una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de una actividad común persigue un fin no lucrativo, de conformidad con el artículo 80.





	<p>(ii) Fundación: es una organización no lucrativa instituida mediante la afectación de uno o más bienes para la realización de objetivos de carácter religioso, asistencial, cultural u otros de interés social, de conformidad con el artículo 90.</p> <p>(iii) Comité: organización de personas naturales o jurídicas, o de ambas, dedicada a la recaudación pública de aportes destinados a una finalidad altruista, de conformidad con el artículo 111.</p> <p>Estas organizaciones sin fines de lucro constituidas para brindar apoyo o atención alimentaria a personas que enfrentan dificultades de acceso a alimentos o se encuentran en pobreza y extrema pobreza expuestas a situaciones de inseguridad alimentaria, serán consideradas como actores en la medida que realicen el proceso de recuperación de alimentos en mercados de abastos y no cuando presten colaboración en algunos subprocesos o actividades.</p>
<p>(ii) organización social de base de atención temporal o permanente que brinden apoyo o atención alimentaria a personas que enfrentan dificultades de acceso a alimentos o se encuentran en pobreza y extrema pobreza expuestas a situaciones de inseguridad alimentaria</p>	<p>Las Organizaciones Sociales de Base (OSB) en el ordenamiento legal vigente son organizaciones autogestionarias formadas por iniciativa de personas de menores recursos económicos para enfrentar sus problemas alimentarios en la perspectiva de alcanzar un desarrollo humano integral; no persiguen fines políticos partidarios ni pueden ser objeto de manipulación política por las autoridades del Estado, de conformidad con el artículo 3 del Decreto Supremo N° 041-2002-PCM. Asimismo, están comprendidas como OSB, los comedores populares autogestionados y todas aquellas organizaciones cuya finalidad consista en el desarrollo de actividades de apoyo alimentario a la población de menores recursos, según los literales a) y d) del referido dispositivo legal.</p> <p>Bajo dicho marco, se advierte que la definición de entidades receptoras finales es coherente con la definición de ollas comunes establecida en la Ley N° 31458 (1), Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento; que, además, las reconoce como organizaciones sociales de base en su artículo 1.</p> <p>(1) Artículo 4. Definición de ollas comunes</p>



Las ollas comunes son iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria, que pueden ser de carácter temporal o permanente, de participación comunitaria. Congregan a personas en situación de vulnerabilidad que no pueden acceder a alimentos o que no cuentan con la capacidad económica para adquirirlos. Las ollas comunes se organizan, de manera voluntaria y solidaria, para complementar sus necesidades básicas de alimentación, para lo cual comparten insumos y esfuerzos en la gestión y preparación de los alimentos.

Según el Reglamento de la Ley N° 31458, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2022-MIDIS, las Ollas Comunes son de carácter temporal o de carácter permanente. Es importante destacar que las permanentes, se mantienen activas y operando en periodos de emergencia y de no emergencia, sin embargo, solo reciben alimentos a partir del financiamiento estatal durante el periodo de estado de emergencia por desastres naturales, emergencia sanitaria o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación declarado por el Gobierno Nacional y siempre que se cuente con disponibilidad presupuestal; además durante periodos de no emergencia se autofinancian a través de la autogestión y donaciones ⁴⁴. El numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Supremo N° 002-2022-MIDIS establece que para la recepción de donaciones, las ollas comunes deben estar previamente inscritas en el Registro de Entidades Perceptoras de Donaciones a cargo de la SUNAT.

De allí la necesidad de que estas organizaciones sociales de base requieran de la donación de alimentos provenientes de la recuperación de alimentos frescos de mercados de abastos que se regula con el Reglamento.

Se incluyen también a los comedores populares que son un tipo de OSB conformadas por personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, que tienen como actividad principal la preparación de alimentos y el apoyo social; son una modalidad del Programa de Complementación Alimentaria (PCA). Pueden ser Comedor Popular, Comedor Club de Madres,

⁴⁴ Afirmación extraída de la Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley N° 31458, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2022-MIDIS.

	<p>Comedor Parroquial y otros afines, de conformidad con la definición de comedores populares referenciada en el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 002-2022-MIDIS.</p> <p>Estos comedores populares reciben un subsidio que se destina exclusivamente para la preparación de alimentos.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia.

La Guía para facilitar recuperación de alimentos que realizan las ollas comunes en mercados mayoristas da a conocer la experiencia del país previa a la dación de la Ley N° 31477, señala que *“En el año 2020, a poco de iniciada la pandemia, liderados por Erico Tuercoconza Uscata, Coordinador General de las Ollas Comunes de Manchay-Pachacámac y miembro de la Red de Ollas Comunes, un grupo de dirigentes y dirigentas se organizaron para enfrentar la emergencia alimentaria. Para lograr un trabajo articulado y coordinado registraron a las ollas comunes, realizaron visitas para conocer de cerca su situación y conformaron un grupo de WhatsApp en el que reportaban sus actividades y necesidades diarias. Para facilitar el registro utilizaron una planilla Excel, sin embargo, como muchas lideresas y líderes de ollas comunes no tenían acceso a una computadora, llevaron las planillas a papelotes que pegaron en las paredes de las ollas. En pleno confinamiento, muchos agricultores del valle del río Lurín debieron dejar parte de sus cosechas en los campos, porque las restricciones en la movilidad les impedían venderlas.*

Esto permitió que las ollas comunes pudieran acceder a alimentos frescos organizando la recuperación en los predios. Posteriormente comenzaron a recuperar semanalmente alimentos del Mercado de Productores de Santa Anita, logrando distribuir entre el año 2020 y parte del año 2021 más de 120 toneladas de hortalizas, tubérculos y frutas entre las ollas comunes.



Esta experiencia pionera pronto fue replicada por la Red de Ollas Comunes de San Juan de Lurigancho y luego, por la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana. En el año 2021, la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana comenzó a promover la recuperación de alimentos en EMMSA beneficiando a seis distritos que organizaron Brigadas de Recuperación. Luego de varias marchas y contramarchas que incluyeron un debate en medios y un plantón frente a EMMSA, con el apoyo de la Regidora Jéssica Huamán y la Congresista Sigrid Bazán se estableció un acuerdo entre la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana y la Gerencia de EMMSA que permite que los distritos de Pachacamac, San Juan de Lurigancho, Villa El Salvador, Rímac, Independencia y Comas puedan recuperar alimentos todos los lunes. Puntualmente se han sumado los distritos de Puente Piedra y Villa María del Triunfo.”

Entonces, de manera previa a la Ley N° 31477 han sido las organizaciones sociales de base constituidas en la pandemia por la Covid-19 como “ollas comunes” las que han implementado por su parte la recuperación de alimentos en mercados de abastos.

En el Foro de Recuperación de Alimentos realizado en setiembre de 2023, organizado por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego con la colaboración del Programa Mundial de Alimentos (PMA), se pudieron conocer a algunas de las organizaciones sin fines de lucro acreditadas como entidades receptoras de donaciones que han venido colaborando con los usuarios o beneficiarios de organizaciones sociales la recuperación de alimentos en mercados de abastos, tales como Fundación Lima, Cáritas del Perú, Banco de Alimentos del Perú, el Programa de Banco de Alimentos de Cajamarca y ADRA Perú.

Entonces, el Reglamento identifica a la Entidad perceptora de alimentos o a la Entidad receptora final como responsables de dar inicio al procedimiento de recuperación realizando las actividades previas antes señaladas, que involucra fundamentalmente la conformación de las brigadas.

Como se ha señalado también, estas brigadas según la experiencia de las Ollas Comunes de Lima Metropolitana⁴⁵ requieren estar conformadas por personas organizadas para realizar actividades en los subprocesos involucrados en la recuperación e identificados en el Reglamento como recolección, acopio, selección y clasificación, así como en la distribución y entrega de alimentos, además de estar capacitados para elegir los alimentos inocuos aplicando las orientaciones de la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud.

El Administrador o gerente del mercado de abastos, una vez que existe la decisión de colaborar con las entidades perceptora o receptoras de alimentos, será un sujeto obligado a asumir las cargas de coordinar y brindar facilidades a las brigadas para la realización del proceso así como para promover la participación de los comerciantes.

Se identifica también la participación de las Municipalidades para la implementación del artículo 5 de la Ley, es decir del Registro nacional de entidades receptoras finales de alimentos lo cual es congruente con las materias de competencia municipal establecida en el subnumeral 6.2, del numeral 6 del artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que establece que administran, organizan y ejecutan los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población, así como la del subnumeral 5.3 del numeral 5. del mismo artículo que establece que son competentes para organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.

CAPÍTULO IV - REGISTRO NACIONAL DE ENTIDADES RECEPTORAS FINALES DE ALIMENTOS RECUPERADOS

Procedimiento y plazo para la remisión de información (artículo 10)

Las Municipalidades en el marco de su competencia, organizan los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción, implementados en



⁴⁵ Valerie León Pardo (2020). Op. Cit. Pág. 17

varias localidades como Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS), tal es el caso de la Municipalidad Provincial del Callao (Ordenanza Municipal N° 009-2023/MPC) y la Municipalidad Metropolitana de Lima (Ordenanza 1762-2013-MML y su modificatoria), esta última, por ejemplo, contempla registro de asociaciones, comités, organizaciones sociales de base incluidos los comedores populares, y otras formas sociales que se creen en la jurisdicción.

Las Municipalidades, entonces, organizan registros de organizaciones de distinta naturaleza, a lo que se suma la inscripción de las iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria denominadas Ollas Comunes y sus beneficiarios en el Registro Único Nacional de Ollas Comunes (RUNOC), tal como lo establece el artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 31458, Ley que reconoce a las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento.

Dada la competencia de las Municipalidades y experiencia en el registro de información en el RUNOC, el Reglamento establece el procedimiento y plazos para la remisión de información al Registro nacional de entidades receptoras finales creado por el artículo 5 de la Ley, de esta manera se asegura su implementación conforme a las atribuciones de las Municipalidades.

Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados (artículo 11)

El reglamento precisa la naturaleza de tipo operativo del Registro Nacional creado por el artículo 5 de la Ley N° 31477, como un instrumento que tiene como objetivo identificar a la entidad receptora final que recibe alimentos recuperados en beneficio de la población en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y contribuye al monitoreo de la implementación de la Ley; y como fuente de información para las entidades públicas para el desempeño de sus funciones y medición de las acciones país en la prevención de desperdicios de alimentos.



Para ello, las municipalidades distritales o provinciales, previamente sensibilizadas y capacitadas por el MIDIS, son las que registran la información sobre las Entidades Receptoras Finales en el Registro Nacional y cuya información debe comprender el nombre o denominación de la entidad receptora final, la ubicación, representantes y cantidad de los beneficiarios, datos del responsable de la recepción de alimentos recuperados de la entidad receptora final; y, tipo de alimentos recuperados, el origen y los volúmenes de alimentos recuperados que incluye la denominación del mercado de abasto de la jurisdicción, la información de la entidad receptora en caso de que los alimentos hayan sido donados por ellas.

Las entidades que son sujetas a ser receptoras finales de alimentos recuperados son aquellas organizaciones privadas sin fines de lucro, organizaciones sociales de base de atención temporal o permanente u otra que brinda apoyo o atención alimentaria a personas que enfrentan dificultades de acceso a alimentos o se encuentran en pobreza y extrema pobreza expuestas a situaciones de inseguridad alimentaria.

Disposiciones Complementarias Finales

La primera disposición complementaria final establece el plazo de ciento ochenta (180) días para la implementación del Registro Nacional de Entidades Receptoras Finales a cargo del MIDIS, de conformidad con el artículo 5 de la Ley N° 31477. Este registro considera información relevante sobre el proceso de recuperación de alimentos, la misma que permitirá un seguimiento adecuado de los resultados; así mismo dicha información será un insumo para la mejora continua que los ministerios en el marco de sus competencias promoverán.

La segunda disposición complementaria final establece la implementación de la guía técnica didáctica para la recuperación de alimentos a cargo del Ministerio de Salud, con el fin de establecer orientaciones sanitarias que contribuyan a mantener la inocuidad de los alimentos recuperados. Asimismo, se señala que hasta la aprobación de esta Guía se mantendrá la aplicación de la Guía Didáctica "Orientaciones Sanitarias para la recuperación de alimentos en mercado de abastos destinados a las ollas comunes", aprobada por Resolución Directoral N° 99-2021/DIGESA/SA.

La tercera disposición complementaria final hace mención a la sistematización de información de la recuperación de alimentos y sus impactos a nivel nacional, según lo establece el literal e) del artículo 4 de la Ley N° 31477, y de conformidad con la segunda disposición complementaria final del Decreto Supremo N° 003-2020-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30988, Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, respecto al seguimiento e implementación de dicha Ley.

La cuarta disposición complementaria final establece que las municipalidades provinciales deberán publicar en su sede digital la información de los mercados de abastos que cuentan con licencia de funcionamiento, con el objetivo de que las entidades receptoras y entidades receptoras finales puedan identificar los potenciales mercados de abastos en donde se pueda recuperar alimentos.

Se encarga la gestión del mencionado registro a las municipalidades provinciales considerando que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales deben mantener un registro de las empresas que operan en su jurisdicción y cuentan con licencia municipal de funcionamiento, consignando el cumplimiento o incumplimiento de las normas técnicas de seguridad; lo cual facilitará la implementación de lo previsto en el Reglamento.

5.8 Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

La propuesta de Reglamento de la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos, desarrolla las disposiciones establecidas en la referida Ley, estableciendo un marco institucional para la recuperación de alimentos, a través de la asignación de roles y responsabilidad de los actores del gobierno nacional y subnacional involucrados; además, se define los procesos y actividades que los actores involucrados desarrollarán para una adecuada y oportuna recuperación de alimentos en mercados de abastos.

Asimismo, se complementa las disposiciones de la Ley, estableciendo un plazo para la implementación de la guía técnica didáctica para la recuperación de



alimentos, orientada a garantizar la inocuidad; además de la implementación de un mecanismo para la sistematización de información de la recuperación de alimentos y sus impactos a nivel nacional.

De esta manera, se establece un marco para la promoción de acciones orientadas a la recuperación de alimentos en mercados de abastos, contribuyendo a la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y a reducir los niveles de inseguridad alimentaria y nutricional de la población.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

El presente proyecto normativo plantea el marco institucional para la recuperación de alimentos con la participación desde el Estado, a través de las entidades públicas competentes identificadas, en la promoción de acciones de recuperación de alimentos en mercados de abastos generando un entorno favorable y permitiendo la satisfacción progresiva de su derecho a la alimentación, y reduciendo la proporción de desperdicios contribuyendo a la lucha contra el cambio climático.; asimismo, el fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados en el proceso de recuperación de alimentos en mercados que actualmente, de manera que continúe en todo el territorio nacional bajo un proceso único que asegure la inocuidad del alimento hasta su entrega a las entidades receptoras finales.

Este mecanismo generará mejores resultados en el tiempo al involucrar al Estado y actores, evitando que casi todas las responsabilidades recaigan en un solo actor, en los subprocesos de recuperación de alimentos en favor de la población en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y riesgo a la seguridad alimentaria.

Costos para el Estado:

- La propuesta normativa implica cargas como son obligaciones para las entidades públicas involucradas con la materia, en el marco de su competencia, debido a las acciones que asumirán, principalmente coordinaciones y registro de formatos y actas a través de las Municipalidades.
- La implementación del Reglamento de la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos, no irrogará recursos adicionales al Tesoro Público, por cuanto la puesta en marcha de las medidas y acciones asociadas a ella, se financian con cargo al presupuesto institucional de los pliegos correspondientes y de los gobiernos regionales y locales que lo ejecutan.

Cabe hacer hincapié que, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en formulación bajo conducción del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, identificará lineamientos orientados a reducir los niveles de desperdicios de alimentos; por lo que los ministerios involucrados identificarán servicios y actividades operativas con su respectivo presupuesto para cumplir con los objetivos. Por su parte el MIDAGRI cuenta con presupuesto a nivel de actividad operativa en el PEI 2019-2027.



Costos para las empresas:

- Los mercados de abastos y los comerciantes que voluntariamente donan alimentos a las entidades receptoras y receptoras finales, con la implementación de la norma no asumirán costos monetarios, por el contrario, asumirán obligaciones, principalmente coordinaciones y brindar información disponible, así como voluntariamente participar de los eventos de capacitación o sensibilización que se desarrollen.

Costos para la ciudadanía:

- Las entidades receptoras y receptoras finales que se encargan de la recuperación de alimentos en mercados de abastos, actualmente ya consideran un equipamiento mínimo, como guantes, jabs, entre otros, para garantizar el adecuado desplazamiento de los alimentos así como su inocuidad.
- Cabe mencionar que, la propuesta normativa implica otro tipo de cargas como son obligaciones debido a las acciones que asumirán, principalmente coordinaciones y registro de actas, además de contar con capacidades desarrolladas sobre el proceso de recuperación establecido en el Reglamento.

Beneficios esperados para el Estado:

- Se ahorrarían 4.5 millones de soles al año en el uso de la planta de tratamiento y el relleno sanitario para 436.25 toneladas por día de alimento recuperado.
- La propuesta normativa tiene un impacto positivo, toda vez que el marco normativo promoverá la recuperación de alimentos aptos para consumo humano de los mercados de abastos, y por lo tanto mejorar el acceso de alimentos a la población en condición de pobreza, pobreza extrema, o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria, mejorando la seguridad alimentaria
- Adicionalmente, contribuye con la implementación de la Política de Estado N° 15 del Acuerdo Nacional que establece la "Promoción de la seguridad alimentaria y nutricional", por el cual el Estado se compromete a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.
- Lograr las metas comprendidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda al 2030, específicamente contribuyendo a poner fin al hambre y a una producción y consumo responsable, de esta manera contribuye a para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo.
- La disminución de residuos sólidos como efecto de la recuperación de alimentos inocuos aptos para el consumo humano es un resultado



importante del buen manejo, control y seguimiento ambiental del territorio. Se dejarían de emitir al día 1.6 mil de dióxido de carbono equivalente (CO2 eq), por tonelada de alimento recuperado.

- Mayor disponibilidad de información sobre la recuperación de alimentos y la disposición final de los residuos sólidos.

Beneficios esperados para las empresas

- Las empresas evitarían pérdidas por el transporte de alimentos destinados a los botadores o rellenos sanitarios.
- Las empresas donantes conformadas por los mercados de abastos y los comerciantes obtendrían beneficios tributarios de las entidades receptoras de alimentos generando impactos tangibles con la deducción de impuestos.
- Reducción de la generación de residuos sólidos en mercados de abastos como beneficio intangible que impacta positivamente en la competitividad de los mercados de abastos.
- Las empresas formales incrementan su responsabilidad social en virtud del mejor conocimiento de los objetivos en torno a la recuperación de alimentos.

Beneficios esperados para la ciudadanía

- Población vulnerable en condición de pobreza, pobreza extrema, o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria con mayores probabilidades de afrontar exitosamente enfermedades ante un contexto menos contaminado por la generación de CO2 eq. evitada.
- Disminución en la incidencia de anemia y desnutrición crónica en la población en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria.
- Mejorar las condiciones para asegurar el acceso físico a alimentos inocuos y nutritivos a la población en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria.
- Es viable económicamente ya que a nivel nacional se generaría un beneficio social valorizado en S/ 870.52 millones, con una tasa de rentabilidad del 96 % y por cada sol invertido se obtendría S/ 3.97 de beneficio social, en un horizonte de 5 años.⁴⁶
- Las personas en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria accederían con menor costo a alimentos recuperados, caracterizados por su inocuidad y bajo



⁴⁶ Cálculo realizado por el Programa Mundial de Alimentos en abril del 2024, tomando como insumo la información de recuperación de alimentos por los Banco de Alimentos en los departamentos de Arequipa, La Libertad, Lambayeque, Piura y Lima

costo. Se podría recuperar 436.25 toneladas/día de alimentos inocuos para el consumo de esta población a nivel nacional.

Conforme al análisis realizado, se considera que las normas del Reglamento tendrán un impacto positivo en los actores involucrados en todo el proceso de recuperación y entrega de alimentos, siendo esto así los beneficios sociales y económicos son mayores a los costos en que tendrían que incurrir el Estado y ciudadanía para hacer frente a la inseguridad alimentaria, el cambio climático y la pobreza.

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

En ese marco, en mayo de 2022, se promulga la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos, cuyo propósito consiste en orientar la implementación de acciones para la recuperación de alimentos en los mercados de abastos del país, a fin de que puedan ser clasificados, seleccionados y derivados a la población en pobreza y extrema pobreza a través de organizaciones sociales que se encarguen de tal fin.

La Primera Disposición Complementaria Final de la precitada Ley N° 31477, dispone que el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego la reglamenta en un plazo no mayor de 90 días hábiles, contados desde el día siguiente de su publicación.

En ese sentido, la legalidad de la presente propuesta de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos, se encuentra en los alcances de la Ley y se sustenta en los fundamentos de los párrafos anteriores.

Asimismo, la propuesta de Reglamento de la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos, en su numeral 8.2 del artículo 8 precisa el alcance de los Lineamientos que se aprobarán mediante resolución ministerial conforme la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31477.

VIII. ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA

El numeral 5.1 del artículo 5 del Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, aprobado por Decreto Supremo N° 061-2019-PCM, establece que las Entidades del Poder Ejecutivo realizan el Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos en el caso de "procedimientos administrativos establecidos en disposiciones normativas vigentes; en concordancia con el literal a) del numeral 2.4 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, modificado por el Decreto Legislativo N° 1448.

En la medida que el proyecto normativo no regula procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), no se requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la Calidad Regulatoria y el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos



administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 061-2019-PCM.

Dado que el presente Reglamento no tiene por finalidad la creación de nuevos procedimientos administrativos, tampoco requiere la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria.

IX. DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD DEL PROYECTO DE DECRETO SUPREMO

Mediante el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, se desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR) que aseguren la idoneidad y la calidad del contenido de las intervenciones regulatorias del Sector Público. Conforme al cronograma de aplicación obligatoria y progresiva del AIR Ex Ante en las entidades públicas del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y otros Ministerios, se encuentran obligados al cumplimiento del AIR para la producción de dispositivos legales a partir del 03 de octubre de 2023.

El 06 de octubre del 2022, mediante el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, se aprobó el Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, a través del cual dispone entre otras cosas que todo proyecto de reglamento ejecutivo debe ser publicado para recibir opiniones de la ciudadanía en el portal del Sector respectivo. La publicación se aprueba mediante resolución ministerial del sector que corresponda, la que se publica en el diario oficial El Peruano y el proyecto de reglamento en el portal electrónico respectivo. Si son varios los sectores intervinientes, aprueba la publicación, aquel de donde surgió el proyecto normativo. La publicación del proyecto de reglamento no es necesaria si es que se ha realizado como parte del AIR Ex ante, conforme la norma aplicable.

De otro lado, conforme el artículo 14 del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, que aprueba el "Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante", con el objetivo de lograr la transparencia, predictibilidad, apertura y participación activa en el proceso de producción normativa, la entidad pública puede emplear herramientas como talleres, reuniones con expertos, grupos focales, paneles de ciudadanos, comisiones consultivas, prepublicaciones, entre otros, dependiendo del objetivo de la consulta pública, la magnitud del problema público que se pretende solucionar, la oportunidad en las distintas etapas del proceso de producción normativa, y la previsión de los respectivos recursos.

Sobre el particular, se realizó la consulta pública temprana el 31 de enero de 2023 con Resolución Ministerial N° 0019-2024-MIDAGRI en la que se aprueba la Agenda Temprana del MIDAGRI para el año 2024, donde identifica como problema público "*Alta proporción de pérdidas y desperdicios de alimentos, aptos para consumo humano, en mercados de abastos que pueden cubrir las necesidades alimentarias de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema*".



En tal sentido, habiendo cumplido con realizar la publicación del texto normativo en la página web del MIDAGRI, en el marco del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, se ha cumplido con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS.



Anexo - Diagrama de Flujo proceso de recuperación de alimentos

