

Dictamen de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria

Fecha: 28 de enero de 2025

I. Datos generales

Proyecto normativo : Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos

Tipo de norma : Decreto Supremo

Entidad proponente : Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)

II. Resultado de evaluación del expediente AIR Ex Ante

Dictamen Con Observaciones

III. Resumen de la evaluación del expediente AIR Ex Ante

El presente dictamen se emite en el marco de los numerales 10.1 y 10.4 del artículo 10, el artículo 12, el numeral 16.1 del artículo 16 y el artículo 21 del Reglamento del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante, aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2021-PCM.

Conforme al “Manual del Evaluador del AIR Ex Ante”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 285-2022-PCM, la evaluación del presente expediente AIR Ex Ante comprenden lo siguiente: (i) la evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio - AIR Ex Ante; (ii) la evaluación del proyecto normativo y exposición de motivos; y, (iii) la evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria - ACR Ex Ante.

De igual modo, se ha tenido en cuenta que el AIR Ex Ante guarde consistencia con los criterios contenidos en el Anexo – AIR Ex Ante de proyectos normativos derivados de una norma con rango de Ley, aprobado por el punto 2 del Acta de la Sesión N° 230 de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR).

El 16 de enero, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI (en adelante, la entidad) remitió el Expediente AIR Ex Ante a la CMCR, a través de correo electrónico, para la evaluación respectiva. Ese mismo día, la Secretaría Técnica del a CMCR, otorgó la admisibilidad al citado expediente.

El presente expediente AIR Ex Ante aborda el problema público “Escasa recuperación de alimentos (5%) con potencial para consumo humano, en los mercados de abastos a nivel nacional”, que está asociado al problema “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”, el cual se encuentra comprendido en la Agenda Temprana 2024 de la entidad, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 019-2024-MIDAGRI (Código PP-2024-000130).

Con relación al referido problema, la entidad propone el proyecto normativo denominado “Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos”, el cual regula una serie de disposiciones de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica que realice recuperación de alimentos en mercados de abasto, así como para los ministerios y gobiernos regionales y municipalidades que, conforme a su competencia, pueden generar un entorno favorable para promover la recuperación de alimentos.

La propuesta aborda cuatro grandes aspectos: a) las acciones complementarias para promover la

recuperación de alimentos en mercados de abastos y los roles de las entidades públicas, b) el proceso de recuperación de alimentos, c) el procedimiento y plazo para la remisión de la información sobre los alimentos recuperados en mercados de abastos y entregados a las entidades receptoras finales y, d) el registro nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados. A continuación, un resumen de las medidas clave establecidas en los siguientes artículos:

- i. **Artículo 4.- Ámbito de aplicación**, el Reglamento es 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.

- ii. **Artículo 6.- Acciones complementarias para promover la recuperación de alimentos en mercados de abastos**, para lo cual:

La Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSAN), adscrita al MIDAGRI, propone a los ministerios la adopción de acciones de promoción complementarias para generar el entorno favorable para la recuperación de alimentos en mercados de abasto.

Las municipalidades, conforme a su competencia, incorporan en el desarrollo de sus planes o estrategias la recuperación de alimentos en mercados de abastos como parte del enfoque de fomento de la economía circular para reducir los desperdicios de alimentos.

- iii. **Artículos 7.- Roles de las entidades públicas**, para la recuperación de alimentos en mercados de abastos que requiere de un entorno favorable para la consecución de acciones de recuperación que involucra, conforme a sus competencias, de las siguientes entidades:

- a) Ministerios:

- MIDAGRI, quien promueve la participación de los productores/as agrarios/as organizados en mercados de productores agropecuarios, entre otras acciones de promoción y coordinación que promuevan la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), quien es responsable de diseñar, implementar y mantener actualizado el Registro Nacional de Entidades Receptoras Finales de Alimentos Recuperados, así como brindar asistencia técnica y/o fortalecer capacidades de gestión de los operadores de las municipalidades distritales y/o provinciales y/o regional a cargo del mencionado registro.
- Ministerio de la Producción (PRODUCE), en cuyo alcance se encuentran los mercados de abastos y comercio tradicional en general.
- Ministerio de Salud (MINSA), quien implementa acciones de capacitación y difusión de actividades afines el objeto del reglamento, y elabora y actualiza el marco normativo mandatorio que permita conocer los aspectos de observancia obligatoria en el proceso de recuperación de alimentos.

- b) Gobiernos regionales, realizan la difusión y sensibilización sobre las acciones de recuperación de alimentos en mercados de abastos de su jurisdicción, a los actores involucrados en este proceso, así como prestan colaboración a las municipalidades provinciales y distritales para el ejercicio de las actividades previstas en el presente Reglamento, como parte de las políticas para generar una cultura de seguridad alimentaria.

- c) Municipalidades provinciales y distritales (municipalidades), quienes promueven la recuperación de alimentos en los mercados de abastos de su jurisdicción; desarrollan capacitaciones y charlas informativas en temas relacionados a la inocuidad de los alimentos, la reducción de del desperdicio de alimentos y/o a la nutrición; acompañan en el proceso de recuperación de alimentos hasta la entrega de los mismos a la población beneficiaria; garantizan la participación y rotación de brigadas para una distribución equitativa de los alimentos recuperados; mantienen actualizada la información de alimentos recuperados y entregados en su jurisdicción en el Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados; establecen incentivos que consideren necesarios, en el marco de sus competencias, entre otras.
 - d) Entidades públicas, quienes pueden promover el otorgamiento de incentivos a los actores del proceso de recuperación de alimentos en mercados de abasto.
- iv. **Artículo 8.- Proceso de recuperación de alimentos**, constituye un proceso ordenado y transparente que garantiza las condiciones de inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano a través de las entidades receptoras finales.

El proceso está compuesto por un conjunto de subprocesos que comprenden:

- Las Actividades previas, relacionadas a la coordinación, organización de brigadas y acondicionamiento de espacios en los mercados de abasto para la recuperación de alimentos;
 - el recojo y registro de alimentos donados por cada puesto y su traslado al punto de acopio;
 - el acopio, selección y clasificación de alimentos aptos para el consumo humano;
 - el traslado de los alimentos recuperados hacia el o los puntos de entrega de la entidad receptora final;
 - la entrega de los alimentos recuperados a las entidades receptoras;
 - el registro de información en el Registro de Entidades Receptoras Finales.
- v. **Artículo 10.- Seguimiento y evaluación**, de las acciones para la recuperación de alimentos y entrega a la población en condición de pobreza, extrema pobreza o de vulnerabilidad y riesgo de inseguridad alimentaria, está a cargo de la COMSAN y, las municipalidades distritales o provinciales, según corresponda, promoverán la conformación de mesas de trabajo con actores locales para el seguimiento de las acciones de recuperación de alimentos.
- vi. **Artículo 11.- Procedimiento y plazo para la remisión de información:** La municipalidad distrital o provincial, según corresponda, debe registrar la información en el Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de recepción de la copia del acta de entrega de alimentos a la entidad receptora final. Para ello, el responsable designado por la municipalidad: i) registra la información en el sistema informático puesto a disposición por el MIDIS y la actualiza permanentemente; y, ii) verifica los datos reportados por las entidades receptoras finales.
- vii. **Artículo 12.- Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados**, es un sistema en línea a cargo del MIDIS cuyo objetivo es 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. La información por registrar es aquella que establece la Ley y podrá incluir la interoperabilidad con otras bases de datos de los centros de atención, tales como el sistema Mankachay, sistema informático del Programa de Complementación Alimentaria, entre otros.

El proyecto normativo tiene como 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 inseguridad alimentaria, permitiendo la satisfacción progresiva de su derecho a la alimentación y reducir la proporción de desperdicios contribuyendo a la disminución de emisión de gases de efectos invernadero.

Como parte de la evaluación del expediente AIR Ex Ante y en virtud de lo anterior, y conforme se detallará a continuación, la CMCR emite un **PRIMER DICTAMEN CON OBSERVACIONES del expediente AIR Ex Ante.**

IV. Detalle

4.1 EVALUACIÓN DEL AIR EX ANTE

4.1.1 Respecto a los criterios de evaluación

a) Sobre el componente 1: Análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público

El problema público identificado por la entidad en el expediente AIR Ex Ante es el siguiente:

“Escasa recuperación de alimentos (5%) con potencial para consumo humano, en los mercados de abastos a nivel nacional”

Al respecto, la entidad señala que, según un estudio publicado en la revista científica Sustainability en 2021, estimo que, en el país, 12,8 millones de toneladas de alimentos (47,6%), casi la mitad del suministro total del país, se pierden o desperdician a lo largo de la cadena de suministro de alimentos (entre la producción y el consumo final). El 53% de la pérdida de alimentos sucede en las etapas de producción agrícola (25%) y procesamiento y empaque (28%). Además, 44% de la merma sería de frutas y vegetales (5,6 millones de toneladas al año). Este nivel alto de pérdidas y desperdicios de alimentos ocasiona no sólo cuantiosos costos económicos y ambientales, sino que además agravan la inseguridad alimentaria en el país.

En la actualidad el Perú se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria. Según la publicación “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024¹”, en el periodo 2021-2023, un 51,7% de la población peruana se encontraría en inseguridad alimentaria moderada o grave, y el 20,3%, es decir 6,9 millones de personas pasarían inseguridad alimentaria severa. Cabe mencionar que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, una persona padece inseguridad alimentaria cuando carece de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable.

Según la FAO, las pérdidas y desperdicios de alimentos constituyen un desafío para lograr sistemas alimentarios sostenibles, por lo que repercute negativamente en la seguridad alimentaria y la nutrición y contribuye de forma significativa a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la contaminación del medio ambiente, la degradación de los ecosistemas naturales y la pérdida de biodiversidad.

Reducir la pérdida y desperdicio de alimentos puede producir beneficios, mejorando la disponibilidad de alimentos, el acceso a estos y los ingresos de los pequeños productores, y teniendo un impacto

¹ Elaborado por FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS

positivo en el medio ambiente. En ese sentido, la recuperación de alimentos se convierte en una estrategia de múltiples beneficios que constituye una oportunidad clave para invertir con impacto en la conservación del medio ambiente, reducción de gases de efecto invernadero y la seguridad alimentaria en el Perú.

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 complementen su alimentación.

En ese contexto, se ha identificado que la recuperación de alimentos es una práctica que se aplica en beneficio de población en condición de pobreza o vulnerabilidad 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, sino también por Organizaciones Sociales de Base (OSB), como las ollas comunes. Esta práctica contribuirá a contrarrestar el impacto del hambre en el país.

De acuerdo con información de las entrevistas realizadas, actualmente solo existen experiencias aisladas de recuperación de alimentos, promovidas por alguna organización sin fines de lucro, como una organización no gubernamental (ONG) o la cooperación internacional. Estas iniciativas dependen del apoyo de estas organizaciones, así como del involucramiento de los mercados de abastos, por lo que no todas son continuas en el tiempo. En este punto, se debe indicar que actualmente no se cuenta con data oficial sobre el nivel de recuperación de alimentos en mercados de abastos. No obstante, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), de acuerdo al trabajo de promoción sobre este tema que realiza a nivel nacional, estima que aproximadamente el 5% de alimentos se recuperan, del total de alimentos con potencial de consumo humano que se desperdician en mercados de abastos.

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. (Emmsa). Durante el periodo 2020 – 2022, en promedio ingresaron 6,5 mil toneladas de alimentos por día al GMML. Asimismo, los residuos generados en los tres primeros trimestres del 2022, que potencialmente podrían ser recuperados, fueron alrededor de 71,6 toneladas por día².

En ese sentido, la entidad ha identificado como causas directas que originarían el problema las siguientes:

(i) **Limitado marco institucional para la recuperación de alimentos en los mercados de abastos**

La entidad señala que 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.

² Empresa Municipal de Mercados S.A. – Emmsa. (s.f.a.). Boletín trimestral

Asimismo, la entidad menciona que el tema de la recuperación de alimentos en mercados de abastos es una materia relativamente nueva en el marco de las políticas y normativas vigentes. La entidad presenta como ejemplo, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021, en el cual solo se 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"

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, ya que no se tienen los roles y responsabilidades claras por parte de los actores involucrados.

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.

(ii) **Bajas capacidades para el manejo adecuado de alimentos en los mercados de abastos**

Sobre la referida causa, la entidad menciona que existe un bajo conocimiento para el manejo adecuado de alimentos en mercados de abastos, debido principalmente a la falta de información sobre la importancia y beneficios de recuperar alimentos, al limitado conocimiento y sensibilización de algunos actores.

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, se identifica que la baja promoción de las municipalidades en la recuperación de alimentos se debe al bajo nivel de sensibilización sobre el tema y al limitado conocimiento que existe sobre la importancia de recuperar alimentos antes de que éstos se desperdicien.

Respecto a la inocuidad, que es fundamental para la recuperación de alimentos, a nivel de Gobierno, solo se cuenta con un instrumento que busca un buen manejo de alimentos a mercados, que es la guía didáctica "Orientaciones sanitarias para la recuperación de alimentos destinados a ollas comunes" emitida por la Dirección General de Salud Ambiental del MINSA.

Por otro lado, la entidad ha señalado a los siguientes grupos afectados:

Nº	Grupo Específico	Perfil	Sector Empresarial	Gravedad
1	Población en condición de pobreza, extrema pobreza o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria	Es la población que carece de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para su crecimiento, desarrollo normal y para una vida activa y saludable.	No	Grave
2	Organizaciones sociales de base	Son organizaciones que tienen por objeto, fundamentalmente, brindar un servicio de apoyo alimentario a las personas y familias de menores recursos económicos.	No	Grave
3	Entidades receptoras de donación de alimentos	Son organizaciones sin fines de lucro cuyo objetivo es recuperar alimentos en buen estado evitando su desperdicio o mal uso, para distribuirlos a personas en pobreza y extrema pobreza, de forma gratuita, directamente o a través de instituciones caritativas y de ayuda social que tengan también la calidad de entidad receptora de donación por parte de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).	No	Grave
4	Administrador,	Persona natural que ejerce la dirección ejecutiva,	Sí, en caso de	Grave

Nº	Grupo Especifico	Perfil	Sector Empresarial	Gravedad
	responsable o gerente de mercado de abastos	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.	mercados privados	
5	Comerciantes de los mercados de abastos	Personas jurídicas o naturales que venden productos alimenticios en el mercado, y quienes pueden donar los alimentos, antes que estos pierdan su valor nutricional.	Si	Grave
6	Gobierno (Gobiernos Regionales, Municipalidades provinciales y distritales)	Gobiernos Regionales con competencia para generar una cultura de seguridad alimentaria, lo cual involucra la gestión. Las municipalidades que administran información de las organizaciones sin fines de lucro y organizaciones sociales de base (comedores populares y ollas comunes) que prestan ayuda alimentaria, y están facultados para mejorar la infraestructura de los mercados de abastos y administrar el Programa de Complementación Alimentaria (comedores populares y ollas comunes). Asimismo, las Municipalidades que administran mercados de abastos que tienen a su cargo el recojo, manejo y tratamiento de residuos (desperdicio de alimentos no recuperados).	No	Grave

Análisis:

Al respecto, se observa que se ha adecuado el problema público con las características esenciales. En esa línea, se establece el problema público *“Escasa recuperación de alimentos (5%) con potencial para consumo humano, en los mercados de abastos a nivel nacional”*. Este enunciado permite abordar de manera integral los efectos relacionados con la reducción de la disponibilidad de alimentos para su redistribución a poblaciones vulnerables, así como con la generación de residuos sólidos en los mercados de abastos, permitiendo una comprensión más holística de la problemática.

No obstante, es necesario señalar que el uso del término **“escasa”** en el enunciado puede ser subjetivo, ya que no existe un parámetro o estándar definido que determine qué porcentaje sería suficiente para la recuperación de alimentos en este contexto. Por tanto, se sugiere modificar esta palabra por un término más neutro o descriptivo, como **“Bajo nivel de recuperación”**, en tanto esta condición sí expresa una situación adversa que requiere ser mejorada incrementando dichos niveles, tal es así que el PMA estimó el nivel de recuperación de alimentos en 5%. En adición a ello, se requiere precisar cuál es el período al que corresponde dicho porcentaje.

En cuanto a los atributos del problema público, se verifica que este es **medible**, ya que el enunciado incluye métricas concretas como porcentajes (5%) que permiten establecer indicadores claros para el análisis y la evaluación de mejoras. Asimismo, se reconoce que el problema es **específico**, al enfocarse exclusivamente en la recuperación de alimentos con potencial para consumo humano en mercados de abastos a nivel nacional.

Asimismo, el problema está basado en **evidencia**, ya que se sustenta en información que detalla los impactos económicos, ambientales y sociales, respaldada tanto por datos cualitativos como cuantitativos. Se destaca que la generación de desperdicios de alimentos en los mercados de abastos no solo implica una pérdida económica significativa, sino que también afecta la disponibilidad de alimentos para la población, especialmente la más vulnerable. Esto, a su vez, contribuye a un sistema alimentario ineficiente e insostenible, incrementando los desafíos en términos de seguridad alimentaria, manejo de residuos y sostenibilidad ambiental.

De acuerdo con 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. Bajo esta perspectiva, los bajos niveles de recuperación de alimentos en mercados de abastos tienen un impacto directo en la eficiencia del sistema alimentario al desperdiciar alimentos que podrían ser distribuidos a poblaciones vulnerable, reduciendo así la inseguridad alimentaria. Asimismo, la limitada recuperación genera residuos sólidos, en su mayoría orgánicos, que al no ser reusados impactan negativamente en el medio ambiente.

Datos relevantes respaldan este análisis. Según el Censo Nacional de Mercados de Abastos del 2016, más del 50% de mercados producen entre 10 a 99 kilogramos diarios de residuos sólidos, mientras que el 17,3% genera entre 100 a 499 kilogramos diarios y un 8,4% genera entre 1 a 9 kilogramos. Además, según el Sexto informe anual de residuos sólidos municipales y no municipales (2014) estos residuos están conformados esencialmente por restos orgánicos, seguido de los plásticos y residuos peligrosos. Estas cifras evidencian la magnitud del problema y refuerzan la urgencia de implementar medidas que promuevan la recuperación de alimentos para su redistribución, mitigando los impactos económicos, sociales y ambientales.

Por otro lado, la descripción de la situación problemática (Formato para la presentación de resultados del análisis de impacto regulatorio ex ante – Sección I) , la entidad ha delimitado al problema público en base a evidencia e información sobre la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, en el periodo 2021-2023, la cantidad de toneladas de alimentos que se desperdician a lo largo de la cadena de suministro de alimentos, en el 2021, y la estimación de la cantidad de alimentos que se recuperan, del total de alimentos con potencial de consumo humano en mercados de abastos. Asimismo, la entidad señala 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, durante el periodo 2020-2022. Por otro lado, se ha citado las fuentes de los datos presentados. Al respecto, es importante citar el estudio que se hace referencia en la revista científica “Sustainability 2021” para reforzar la credibilidad y el respaldo de la idea.

Por último, la entidad señala que, de acuerdo con la información de las entrevistas realizadas, actualmente solo existen experiencias aisladas de recuperación de alimentos, promovidas por alguna OSB (ONG o la cooperación internacional). Estas iniciativas dependen del apoyo de estas organizaciones, así como del involucramiento de los mercados de abastos, por lo que no todas son continuas en el tiempo. Al respecto, se requiere precisar si las experiencias mencionadas no han sido suficientes debido a su alcance limitado y falta de integración con políticas públicas sostenibles y las razones por las que se descontinuaron, de ser el caso.

En cuanto a las causas, la entidad ha señalado dos causas directas:

En relación con la primera causa, se concluye que el **“Limitado marco institucional para la recuperación de alimentos en los mercados de abastos”** no es, en sí mismo, una causa directa del problema público planteado. Sin embargo, los elementos que lo componen, como la falta de un proceso estructurado, la ausencia de coordinación institucional y la carencia de incentivos adecuados, sí representan causas directas del bajo nivel de recuperación de alimentos. Estos factores se detallan a continuación:

i. Falta de un proceso estructurado y asignación clara de roles y responsabilidades:

La inexistencia de procedimientos sistemáticos y una distribución precisa de responsabilidades entre los actores clave obstaculizan el acceso de entidades o actores que recuperan alimentos a los mercados de abastos. Actualmente, la recuperación se realiza 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). Sin embargo, esta recuperación es insuficiente, como lo demuestra el elevado nivel de inseguridad alimentaria en el país, junto con las altas tasas de pérdidas y desperdicios de alimentos.

ii. Débil de coordinación institucional:

La débil articulación entre las entidades gubernamentales competentes dificulta la implementación de medidas efectivas para reducir y prevenir las pérdidas y desperdicios de

alimentos en los mercados de abastos.

iii. **Ausencia de incentivos adecuados:**

La carencia de políticas públicas claras y de marcos regulatorios específicos desincentiva la recuperación de alimentos, limitando la implementación de sistemas eficientes que fomenten el aprovechamiento sostenible de estos recursos.

En este sentido, se identifica que estos factores constituirían causas directas que explican los bajos niveles de recuperación de alimentos en los mercados de abastos.

Respecto a la segunda causa “Bajas capacidades para el manejo adecuado de alimentos en los mercados de abastos”. La entidad menciona que de acuerdo con las reuniones y entrevistas realizadas existe un bajo conocimiento para el manejo adecuado de alimentos en mercados de abastos, debido principalmente a la falta de información sobre la importancia y beneficios de recuperar alimentos, al limitado conocimiento y sensibilización de algunos actores. 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. Al respecto, es importante detallar las personas con las que se realizaron dichas entrevistas y reuniones, dado que si son los actores involucrados refuerza la evidencia del poco conocimiento que se tiene en la materia.

Además, se identifica que la baja promoción de las municipalidades en la recuperación de alimentos se debe al bajo nivel de sensibilización sobre el tema y al limitado conocimiento que existe sobre la importancia de recuperar alimentos antes de que éstos se desperdicien. Al respecto, se deduce que la baja promoción de las municipalidades en la recuperación de alimentos responde al bajo nivel de sensibilización sobre la relevancia de este tema y a las capacidades limitadas o al escaso conocimiento sobre cómo implementar acciones concretas para la recuperación de alimentos. Ambas causas requieren soluciones específicas y diferenciadas, especialmente considerando que la recuperación de alimentos depende de esfuerzos voluntarios.

De ese modo, se concluye que la entidad no ha establecido de manera adecuada las causas del problema público.

En cuanto a los efectos, la entidad ha señalado dos efectos:

Sobre el primer efecto: “Reducción de la disponibilidad de alimentos que pueden ser distribuidos a la población vulnerable”. La entidad menciona que 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 futuras. Además, señala que 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. Al respecto, se entiende que se está reduciendo la disponibilidad de alimentos, lo cual da a entender que fue alta la disponibilidad en el pasado, pero, por otro lado, en la problemática se menciona que la recuperación es escasa; por lo que se requiere revisar el efecto planteado y, en todo caso, ajustar su redacción como “reducida disponibilidad...”.

Este ajuste aclara que, más que una disminución a partir de una disponibilidad alta previa, lo que ocurre es que la disponibilidad es limitada debido a las bajas tasas de recuperación, lo cual impacta la seguridad alimentaria.

Respecto al segundo efecto: “Elevada generación de residuos sólidos en los mercados de abastos”. **En cuanto al segundo efecto: "Elevada generación de residuos sólidos en los mercados de abastos"**, la entidad señala que la limitada recuperación de alimentos en estos mercados contribuye al desperdicio de productos comestibles. Al no ser reutilizados, estos alimentos se transforman en

residuos sólidos, lo que genera un impacto negativo en el medio ambiente. Además, de acuerdo con el Censo Nacional de Mercados de Abastos de 2016, se observa que más del 50% de los mercados producen entre 10 y 99 kilogramos diarios de residuos sólidos, el 17,3% genera entre 100 y 499 kilogramos diarios, y el 8,4% produce entre 1 y 9 kilogramos. Es necesario, sin embargo, aclarar las causas de estas diferencias en la generación de residuos sólidos para poder identificar y aplicar mecanismos efectivos que permitan reducir dicha generación.

Una vez concluido el análisis de los efectos, se puede concluir que estos han sido correctamente establecidos en su relación con el problema público. No obstante, se considera pertinente realizar los ajustes solicitados y evaluar la posible incorporación de nuevos efectos, como resultado de la inclusión de nuevas causas del problema.

Sobre los grupos afectados por el problema público, es fundamental identificar y describir detalladamente a todos los afectados. La descripción debe incluir cómo cada grupo específico está afectado por el problema, proporcionando detalles sobre las magnitudes del impacto en cada uno de ellos. Al respecto, se ha verificado que la entidad ha realizado la identificación de los siguientes grupos: Población en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria, organizaciones sociales de base (OSB), entidades receptoras de donación de alimentos, administrador, responsable o gerente de mercado de abastos, comerciantes de los mercados de abastos, Gobierno (gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales). En relación con ello, revisar y corregir lo redactado en el perfil de organizaciones sociales de base, en el último párrafo se describe a las poblaciones vulnerables, en vez de las organizaciones sociales. Asimismo, teniendo en cuenta que los papeles que asumen los gobiernos regionales, provinciales y distritales son diferenciados a lo largo de la propuesta normativa, se sugiere verificar si su afectación deba ser de manera conjunta o de manera independiente entre gobierno regional y gobiernos locales (provincial y distrital).

En ese sentido, la entidad puede mejorar la descripción de como cada grupo específico está afectado por el problema público e identificar los impactos. Así como indicar la escala correspondiente (Muy leve, leve, moderado, grave, muy grave). Respecto a la población en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad, menciona que el efecto es alto pues la pobreza multiplica el riesgo de sufrir malnutrición y sus consecuencias, y este grupo carece de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para su crecimiento y desarrollo normal y para una vida activa y saludable. Asimismo, respecto a las organizaciones, entidades receptoras de donación de alimentos, administrador, responsable o gerente de mercado de abastos, comerciantes de los mercados y los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales, menciona que el efecto es alto pues son actores que participan directamente en el proceso de recuperación e impactan directamente en la entrega de alimentos a la población vulnerable. Al respecto no se precisa cuáles son los impactos al ser actores que participan directamente en el proceso de recuperación, y de qué forma impactan en la entrega de alimentos.

Adicionalmente, para los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales, administrador, responsable o gerente de mercado de abastos y comerciantes de los mercados de abastos, se menciona también que otro de los efectos es que, la no recuperación de alimentos en los mercados contribuye a una mayor generación de residuos sólidos, lo que impacta en mayores costos en la gestión de los residuos sólidos. Al respecto, hay que precisar qué otros tipos de impactos económicos, sociales, ambientales generan en estos actores. Por ejemplo: afectación en las condiciones de vida, salud, pérdida de recursos, entre otros.

Si bien se ha expresado y documentado correctamente una situación negativa, cuya resolución es de interés público para un grupo o colectividad (Población en condición de pobreza, extrema pobreza, o de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria.), la entidad requiere mejorar la identificación de causas del problema público, correspondiendo, a su vez, precisar la magnitud del problema con relación a los grupos afectados y otras precisiones indicadas.

Por lo tanto, se observa el Componente 1.

b) Sobre el componente 2: Identificación y desarrollo del o los objetivo/s consistente con el problema público identificado

A partir del análisis del problema identificado, la entidad ha planteado el objetivo principal de la siguiente manera:

“Incrementar en 20% la recuperación de alimentos con potencial para consumo humano, en los mercados de abastos a nivel nacional, al 2030”.

Asimismo, la entidad ha establecido dos fines directos relacionados con el "futuro esperado" al solucionar el problema público; se trata de: i) Incrementar la disponibilidad de alimentos que pueden ser distribuido a la población vulnerable y ii) Reducir los residuos sólidos en los mercados de abastos.

Para alcanzar el futuro deseado, se establecieron los siguientes medios:

(i) Mejorar el marco institucional para la recuperación de alimentos en los mercados de abastos.

Sobre este medio, la entidad menciona que 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.

Asimismo, señala que, de acuerdo con el 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 los alimentos recuperados 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”.

(ii) Fortalecer las capacidades para el manejo adecuado de alimentos en los mercados de abastos

Sobre este medio, la entidad menciona que es importante generar y fortalecer capacidades de cada actor involucrado para el desarrollo eficiente de acciones de recuperación de alimentos en condiciones de inocuidad no riesgosos negativamente para la salud humana. Asimismo, se tiene que sensibilizar a estos actores para generar un cambio de comportamiento y un mayor involucramiento al proceso de recuperación.

Además señala que, de acuerdo con el 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”.

Con respecto a los riesgos, la entidad señala como riesgos asociados a la implementación y cumplimiento de la regulación lo siguiente:

- Cambio de prioridades por parte de las municipalidades distritales y provinciales, que

- podría detener las acciones de promoción para la recuperación de alimentos.
- Baja participación de los mercados de abastos en el proceso de recuperación de alimentos.
- Falta de interés por parte de los actores involucrados en el desarrollo de acciones de recuperación de alimentos.
- No inscripción de entidades receptoras finales en el registro creado por el MIDIS.

Análisis:

Al respecto, de la revisión de este componente, se desprende que la formulación del objetivo principal es adecuada, está configurado como una situación deseada concreta que se pretende lograr luego de una intervención. Además, se verifica que está construido y enunciado como una versión positiva o ideal del Problema Público.

Asimismo, el objetivo cumple con los criterios SMART. El objetivo es **específico** y está bien definido, ya que detalla **qué** se quiere lograr: **incrementar la recuperación de alimentos con potencial para consumo humano**. Además, identifica **dónde** debe ocurrir este incremento: **en los mercados de abastos a nivel nacional**. Esto deja claro qué aspecto del problema se quiere abordar y en qué contexto. Es **medible**, ya que establece un **porcentaje específico** de incremento: **20%**. Esta cifra permite realizar un seguimiento y evaluar si se está alcanzando la meta a lo largo del tiempo. El progreso puede ser monitoreado a través de indicadores claros sobre la cantidad de alimentos recuperados, lo cual facilita la medición. Aunque la viabilidad de alcanzar un 20% de incremento depende de varios factores (como la infraestructura y la participación de los actores involucrados), el objetivo parece **alcanzable**, siempre que se implementen las medidas y estrategias adecuadas para mejorar la recuperación de alimentos en los mercados. Este porcentaje no es tan alto como para ser irrealista, pero sí lo suficientemente desafiante para generar un impacto significativo. Sin embargo, incrementar en 20% la recuperación, se considera que no es claro dado que se puede entender en el extremo:

1. La meta es llegar al 25% de la recuperación de alimentos
2. La meta es llegar a 20%
3. Variación porcentual: Aumentar en 20% respecto al 5% que se recupera actualmente, es decir 6%

Al respecto, se requiere precisar la meta del objetivo propuesto.

Por otro lado, el objetivo es realista, pues se basa en mejorar el proceso de recuperación de alimentos en los mercados de abastos. También es temporalmente acotado, con un plazo determinado al 2030, lo que permitirá realizar un seguimiento continuo y evaluar la efectividad de las intervenciones mediante indicadores de monitoreo: i) el porcentaje de alimentos recuperados en mercados de abasto, y ii) el porcentaje de alimentos destinados a la población objetivo.

Para ello, destaca el llenado de dos formatos: el primero sobre información de alimentos recuperados en mercados de abastos, y el segundo sobre información de las entidades receptoras finales beneficiadas con los alimentos. Esta información será registrada en el "Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados" que es un sistema en línea a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Por otro lado, se ha verificado que el objetivo principal planteado por la entidad en la exposición de motivos del proyecto normativo sea igual al señalado en el Informe AIR.

Sobre los medios planteados por la entidad, la entidad debe estipular a los medios como las intervenciones regulatorias que atacan las causas. Esto es, los medios son la conversión de la afirmación negativa en positiva de las causas. Al respecto, se requiere que sean definidos cuidadosamente teniendo en cuenta la reformulación de las causas y efectos.

Con respecto a los riesgos planteados, se consulta por qué en el primer riesgo se ha considerado solo a gobiernos locales y no por ejemplo a gobiernos regionales y/o ministerios. Además, se sugiere un riesgo adicional a considerar por la entidad: alimentos recolectados afecten a la salud de las personas por no encontrarse en buen estado.

En consecuencia, se observa el componente 2.

c) Sobre el componente 3: Identificación y desarrollo de alternativas de solución regulatorias o no regulatorias

En el informe AIR Ex Ante, la entidad ha identificado una alternativa de solución regulatoria, una alternativa de solución no regulatoria y una alternativa de “estatus quo” u “opción cero”:

1. Alternativa “cero”: “Estatus quo, no requiere acción por parte del Estado”

Mantener el statu quo implica continuar con el marco legal actual, lo que significa que no se definen roles y responsabilidades tanto del Estado como los actores involucrados y eso conlleva a que no se tomen medidas sobre el proceso de recuperación de alimentos en los mercados de abastos. Por lo tanto, la no adopción de ninguna medida conllevará que el problema de la escasa recuperación de alimentos (5%) con potencial para consumo humano, en los mercados de abastos a nivel nacional persista o se agrave. Es decir, no se aborda directamente las causas del problema y se mantiene la situación tal como está o incluso existe la probabilidad que se agrave, debido a que la población vulnerable incrementará. Por lo tanto, esta alternativa no mejora el porcentaje de recuperación de alimentos.

2. Alternativa No Regulatoria: “Sensibilización y capacitación dirigido a las municipalidades distritales y provinciales, y los administradores de mercados y comerciantes, para que fortalezcan sus capacidades y puedan promover acciones de recuperación de alimentos en mercados de abastos”

Sobre la alternativa no regulatoria, la entidad refiere que se elaborará un plan de acción en donde se definirán los temas que serán desarrollados como parte de la capacitación y sensibilización, en donde se destacará la importancia de la recuperación de alimentos, y las acciones que deben considerar las municipalidades para su promoción.

3. Alternativa Regulatoria: “Implementación del reglamento de la Ley N° 31471, que considera acciones de promoción para la recuperación de alimentos: sensibilización y capacitación, implementación de brigadas, difusión para participación de entidades receptoras y receptoras finales, desarrollo de un registro digital, y acciones de seguimiento y evaluación.”

Sobre esta alternativa, la entidad precisa que, se desarrollará un plan de trabajo para el desarrollo de acciones específicas a nivel nacional. Se busca el incremento de la recuperación de alimentos de manera sostenible que contribuya a la mejora de la seguridad alimentaria de la población.

La opción regulatoria implica la creación de un marco normativo que otorga medidas claras en el establecimiento de roles y responsabilidades a los actores involucrados para mejorar la institucionalidad en la promoción del proceso de recuperación de alimentos en mercados. Asimismo, se establecen procesos de difusión, capacitación y sensibilización a los actores del proceso, así como medidas para un seguimiento y evaluación de las acciones implementadas.

En ese sentido, la finalidad de implementar estas medidas 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 disminución de emisión de gases de efecto invernadero.

Análisis:

La entidad ha identificado correctamente tres tipos de alternativas, pero es necesario fortalecer su descripción y análisis para asegurar que se comprendan plenamente las intervenciones propuestas y su impacto en la mitigación de las causas del problema identificado.

Respecto a la **alternativa cero**, es fundamental ampliar la explicación sobre las consecuencias de no adoptar ninguna medida. Se debe detallar cómo evolucionará el problema en ausencia de intervención y argumentar con mayor profundidad por qué esta opción perpetuaría o agravaría la situación actual. Específicamente, debe incluirse un análisis de los efectos negativos que derivarían de la inacción, tanto a corto como a largo plazo. En resumen, la opción de "no hacer nada" requiere un desarrollo más sólido, particularmente en lo relacionado con las implicaciones y la evolución del problema sin medidas correctivas.

En el caso de la **alternativa no regulatoria**, se debe enriquecer su descripción, especificando con claridad los componentes clave de esta opción. Es necesario detallar aspectos como las capacitaciones propuestas, las estrategias de sensibilización y cómo estas acciones contribuirán a la recuperación de alimentos. Además, debe explicarse cómo estas actividades abordarán directamente las causas del problema, por ejemplo, mejorando las capacidades para el manejo adecuado de alimentos, promoviendo cambios conductuales en comerciantes o fortaleciendo la coordinación entre actores clave. Asimismo, es importante incluir una estimación del impacto esperado de estas medidas y una descripción de los mecanismos para evaluar su efectividad.

Con relación a la **alternativa regulatoria**, la descripción de esta alternativa debe incluir un desglose detallado de cada acción propuesta y cómo estas contribuirán a resolver las causas del problema. Por ejemplo, debe aclararse si los mercados deberán adaptar espacios físicos para el acopio de alimentos, y si ya existen dichos espacios o será necesario crearlos. Además, es importante que la entidad identifique aquellas acciones o elementos que componen la intervención que sería un costo de cumplimiento para los stakeholders asociados al proceso de recuperación de alimentos en mercados de abastos. Por ello, este análisis debe contener las medidas donde directa o indirectamente genera costos de cumplimiento que podrían estar asociados a:

- La habilitación o creación de puntos de acopio;
- Conformación, organización y acreditación de brigadas;
- El equipamiento y capacitación de las brigadas;
- La gestión logística y el transporte de alimentos hacia las organizaciones receptoras,
- La actualización de registros, así como el monitoreo de las brigadas;
- Entre otras obligaciones que pueda implicar una variación en los costos de cumplimiento.

Por otra parte, el enfoque de esta alternativa debe trascender la mera creación de una normativa, centrándose en las acciones concretas que esta regularía. Un título más adecuado podría ser: **“Adopción de medidas específicas para fomentar la recuperación de alimentos en mercados de abastos”**, reflejando mejor el propósito de la intervención.

Es indispensable que las medidas planteadas en las alternativas estén alineadas con los medios y acciones definidos en el componente 2. Toda propuesta debe ser coherente y reflejar cómo las acciones específicas materializan el/los objetivos establecidos en el análisis.

Finalmente, el análisis preliminar del **plan de implementación y cumplimiento** de cada alternativa debe ajustarse a las modificaciones requeridas, detallando con claridad las **acciones concretas** a llevar a cabo. Se debe asegurar que todas las medidas y actividades estén claramente definidas

para facilitar su ejecución efectiva.

Por lo tanto, se observa el competente 3, en tanto debe mejorarse la explicación de cómo contribuyen a conseguir los objetivos enunciados.

d) Sobre el componente 4: Evaluación de los impactos de las alternativas de solución

En el Expediente del AIR Ex Ante se presenta un cuadro de impactos que identifica y describe los efectos (positivos y negativos) y su significancia (fuerte o débil) para los grupos afectados de cada alternativa de solución.

Al respecto, la entidad refiere que la alternativa cero, implica no tomar medidas, lo cual mantendría la situación actual de un sistema alimentario ineficiente y un contexto de inseguridad alimentaria que afecta a la población vulnerable. La entidad precisa que, no tomar medidas tendría un impacto económico negativo fuerte para la población vulnerable debido a los altos costos para acceder a una alimentación adecuada, de igual manera en las organizaciones sociales de base (OSB), debido a los gastos de transportes, jabas, personal, entre otros para la recuperación de alimentos, además de los gastos de adquisición de alimentos. Asimismo, significaría elevados costos en la gestión de residuos sólidos para los mercados de abastos y comerciantes, así como para las municipalidades debido los servicios de atención alimentaria brindados a población vulnerable.

En el ámbito social, el impacto sería negativo fuerte para la población vulnerable debido al incremento de los niveles de inseguridad alimentaria y desnutrición; limitada atención a los beneficiarios de las OSB y de las entidades receptoras dado el bajo nivel de recepción de alimentos; pérdidas de alimentos aptos para consumo humano, generando ineficiencia en el sistema alimentario a nivel de los mercados de abastos y comerciantes; y, se percibiría de manera negativa la gestión municipal. En el ámbito ambiental, de igual manera se tendría un impacto negativo fuerte debido a la alta generación de residuos sólidos orgánicos que impactan en el ambiente, situación que se agrava por la baja capacidad de gestión municipal de estos.

Sobre la **alternativa no regulatoria**, la entidad señala que consiste en el desarrollo de un proceso de **sensibilización y capacitación** dirigido a las municipalidades distritales y provinciales, así como a los administradores de mercados y comerciantes, con el objetivo de fortalecer sus capacidades y promover acciones de recuperación de alimentos en mercados de abastos. Esta alternativa tendría un **impacto económico positivo débil** en las municipalidades distritales y provinciales, debido al incremento en los presupuestos por los mayores gastos asociados al desarrollo de actividades de sensibilización y capacitación.

En el ámbito social, la entidad determina que se tendría un impacto positivo fuerte, ya que se tendría mayor acceso de alimentos de la población vulnerable, mejora en la atención a los beneficiarios de las OSB, mayor cobertura de atención alimentaria a la población vulnerable, el mayor conocimiento sobre la importancia de la recuperación de alimentos en los mercados de abastos y comerciantes, y mejores capacidades de las municipalidades para una gestión eficiente en los mercados. En el ámbito ambiental, de igual manera se tendría un impacto positivo fuerte debido a la disminución de residuos sólidos como efecto de una posible mayor recuperación de alimentos y a la reducción de los gastos en gestión de residuos.

En cuanto a la alternativa regulatoria, el 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.

Al respecto, la entidad refiere que la alternativa regulatoria tendría un impacto económico, positivo fuerte debido a la reducción de costos para acceder a una alimentación adecuada de la población vulnerable; la reducción de gastos de transporte, jabas, personal, entre otros para la recuperación de alimentos en mercados de abastos (asumidos en parte por los municipios), así como la reducción en los gastos para la adquisición de alimentos por parte de las OSB; la reducción de costos por gestión de residuos sólidos para los mercados de abastos y comerciantes; y, para las municipalidades, la reducción de costos en la gestión de residuos sólidos, a la vez que el incremento del presupuesto para la realización de acciones de sensibilización y capacitación, incremento de presupuesto por adquisición de equipamiento para brigadas de recuperación de alimentos, asignación de presupuesto para construcción, equipamiento, mantenimiento e infraestructura en mercados de abastos y asignación de presupuesto para la administración y seguimiento de la implementación de la norma. Sin embargo, tendría un impacto económico negativo débil en las empresas receptoras, debido al incremento en el costo para capacitación a sus brigadas de recuperación de alimentos y los gastos de transporte, jabas, almacenamiento, personal, etc. para recuperar los alimentos en los mercados de abasto y distribuirlos a las OSB.

En el ámbito social, se tendría un impacto positivo fuerte, ya que se tendría una mejor atención alimentaria de la población vulnerable, se reduciría los niveles de inseguridad alimentaria y de la malnutrición de esta población. En las OSB, se tendría un mejor servicio de atención alimentaria y una mejoría de capacidades en el proceso de recuperación de alimentos, se tendría una mayor atención alimentaria debido a una mayor participación de mercados de abastos. Adicionalmente, se tendría un mayor involucramiento y mejora en las capacidades de las municipalidades para una participación, además de una percepción positiva de la gestión municipal.

En el ámbito ambiental, de igual manera se tendría un impacto positivo fuerte debido a la disminución de residuos sólidos como efecto de una posible mayor recuperación de alimentos y una adecuada gestión de residuos sólidos.

Sobre la evaluación de estas alternativas, considerando los costos y beneficios identificados la entidad identificó lo siguiente:

- 1) **Intervención regulatoria:** La opción regulatoria implica la creación de un marco normativo que otorga medidas claras en el establecimiento de roles y responsabilidades a los actores involucrados para mejorar la institucionalidad en la promoción del proceso de recuperación de alimentos en mercados. Asimismo, se establecen procesos de difusión, capacitación y sensibilización a los actores del proceso, así como medidas para un seguimiento y evaluación de las acciones implementadas. Aunque esta opción incurre en algunos costos de implementación, como costos administrativos y de monitoreo, estos son relativamente bajos y justificados por los beneficios tangibles que genera. Los costos de cumplimiento son gestionables, con una carga administrativa moderada, que permite una implementación eficiente sin generar obstáculos sustanciales para la recuperación de alimentos en mercados de abastos, y entrega de estos a la población vulnerable. En cuanto a los beneficios, esta opción presenta un impacto positivo considerable, ya que contribuye a la seguridad alimentaria de esta población, y además tiene un impacto positivo al medio ambiente, ya que reduce la generación de residuos sólidos en mercados de abastos, reduciendo la emisión de los gases de efecto invernadero.
- 2) **Instrumentos basados en el mercado:** La opción no regulatoria también implica una intervención mínima, en la cual se carece de normativas y responsabilidades claras,

pero se realizan esfuerzos no estructurados para promover la recuperación de alimentos en mercados de abastos. A pesar de que la carga administrativa es baja, los costos de cumplimiento y adaptación son marginalmente superiores a la opción cero debido a la falta de medidas normativas claras y a la necesidad de implementar medidas informales de apoyo. En términos de beneficios, la opción no regulatoria genera pocos beneficios tangibles en áreas como salud, eficiencia de mercado o reducción de costos. El beneficio neto de esta opción sigue siendo negativo, aunque ligeramente menos que la opción cero, ya que algunos beneficios indirectos, como la reducción de costos indirectos, comienzan a verse.

- 3) **Alternativa cero (no hacer nada):** Los costos totales asociados a esta opción son mínimos, y los beneficios son igualmente inexistentes. Esta alternativa no presenta un impacto sustancial en la salud, la seguridad ni la calidad de vida de los involucrados. Los costos de adaptación y los efectos indirectos de cumplimiento son nulos, lo que subraya la falta de acción en esta opción. El beneficio neto es negativo, ya que no se generan mejoras sustantivas ni en la calidad de vida ni en la eficiencia del mercado. En conclusión, esta opción mantendría la situación actual de un sistema alimentario ineficiente y un contexto de inseguridad alimentaria que afecta a la población vulnerable.

En conclusión, la intervención regulatoria se presenta como la solución más adecuada, tiene un mayor impacto en comparación con las otras alternativas. Respecto a lo económico, esta alternativa beneficia a la población vulnerable al tener una implicancia en la reducción de costos para acceder a una alimentación adecuada. No obstante, la alternativa también genera costos a los actores involucrados para la implementación de acciones; por ejemplo, la municipalidad distrital y/o provincial deberá desarrollar acciones de capacitación, sensibilización, adquisición de equipamiento para brigadas, entre otros. En lo social, mejora la atención alimentaria de la población vulnerable, impactando en la seguridad alimentaria; asimismo, contribuye a la eficiencia del sistema alimentario. Respecto a lo ambiental, se disminuye la generación de residuos sólidos en los mercados de abastos.

Análisis:

Al respecto, en líneas generales, se ha verificado que la entidad ha desarrollado un análisis sobre los impactos de cada alternativa, los grupos afectados, así como los costos y beneficios asociados a cada opción. Esta revisión destaca que la alternativa regulatoria propone medidas destinadas a promover la recuperación de alimentos 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 disminución de emisión de gases de efecto invernadero. En este contexto, la entidad ha realizado el análisis sobre los costos y beneficios de cada alternativa. El análisis subraya que la alternativa regulatoria no solo presenta los mayores beneficios económicos, sociales y ambientales, sino que también ofrece una solución al problema público identificado.

Sin perjuicio de ello, se formulan las siguientes observaciones al componente 4:

En términos generales, se requiere un mayor desarrollo de los costos que genera la propuesta (en cuadros) incluyendo a los gobiernos regionales y nacional, además de a éstos y otros actores en las conclusiones. A continuación, se detalla observaciones y consultas por cada alternativa y se sugiere, de corresponder, hacer los ajustes en los cuadros detallados de cada alternativa.

Respecto de la alternativa 1, “cero”:

- Se señala que la población vulnerable tendría un impacto negativo fuerte debido a los altos costos para acceder a una alimentación adecuada. Al respecto, solo sería necesario

precisar desde una perspectiva del afectado, es decir, que la población vulnerable tiene dificultades para acceder a una alimentación adecuada debido a la insuficiencia de recursos económicos.

- Explicar cómo, al no intervenir, se generan impactos económicos negativos en las OSB y las entidades receptoras debido al incremento de gastos de transporte, jabas, personal, etc. al recuperar alimentos en los mercados de abasto.
- Asimismo, señala que existe un impacto social negativo sobre los beneficios de las OSB, a la vez que analiza de manera independiente a la población vulnerable, quien se entiende son los beneficiarios de las OSB.
- Y, en lo que respecta al impacto ambiental, si bien se señala que una baja capacidad de gestión de residuos sólidos no describe el efecto final de esta deficiencia en el medio ambiente. Es necesario explicar cómo esta limitación contribuye a problemas ambientales específicos como el aumento de la contaminación, la proliferación de desechos en espacios públicos o la emisión de gases de efecto invernadero.

En la alternativa no regulatoria (alternativa 2):

- La entidad estima que no habría un impacto económico (es decir, cero) a nivel de mercados de abastos y comerciantes; sin considerar que estos actores asumen los costos por participar en las capacitaciones y procesos de sensibilización (por ejemplo, costos de oportunidad en dedicar tiempo para asistir a las capacitaciones, trasladarse hacia los talleres donde se lleve a cabo dicha actividad, entre otros). A la vez, determina impacto “positivo débil” para la población vulnerable, las OSB y entidades receptoras sin precisar los factores que determinan dicho efecto y significancia.
- En cuanto a las municipalidades, el impacto económico positivo está determinado por la asignación de un mayor presupuesto; no obstante, esta posible disponibilidad de recursos se vería neutralizada con los recursos que debe destinar a las actividades de capacitación y sensibilización, por lo que el impacto debería ser neutro. Además, se debe tener en cuenta que en la Exposición de motivos se precisa que no se asignarán recursos adicionales al Presupuesto Público, en ese sentido, estas actividades deben identificarse como un costo.
- Por otra parte, en el ámbito social de la alternativa no regulatoria, la entidad define un impacto positivo fuerte en la población vulnerable, las OSB y las entidades receptoras; no obstante, al no establecer responsabilidades o acciones concretas a los actores, no asegura la implementación del proceso de recuperación de alimentos (a menos que las capacitaciones también busquen una mayor participación de los agentes en el proceso) y, en consecuencia, tampoco podría asegurar el incremento del acceso de alimentos de población vulnerable, la mejor atención de beneficiarios de las OSB o una mayor cobertura de las entidades receptoras a un nivel de significancia “fuerte”. De similar manera ocurre con una significancia “fuerte” en los impactos ambientales identificados.
- Se debe precisar si las capacitaciones están diseñadas para mejorar las capacidades de gestión en la recuperación de alimentos o si este aspecto no forma parte de los beneficios previstos.
- Respecto del impacto ambiental de las municipalidades distritales y provinciales, es necesario precisar cuáles son los efectos finales de la reducción en los gastos de gestión de residuos sólidos, como la disminución de la contaminación ambiental.

Respecto de la alternativa regulatoria (alternativa 3):

- La entidad refiere un impacto económico en las entidades receptoras debido a los gastos en los que incurriría para recuperar los alimentos en los mercados de abastos y distribuirlos a las OSB más aquellos por capacitar a las brigadas; si bien el efecto es “negativo” debería valorarse si es “débil” o más bien “fuerte”. Asimismo, es necesario explicar cómo se produce una reducción en los gastos para adquirir alimentos.

- Con relación a las entidades receptoras, se consulta si éstas ya asumían previamente los costos de transporte, jabs, almacenamiento, personal y capacitación de brigadas para la recuperación de alimentos o son obligaciones nuevas derivadas de la norma. Adicionalmente, ¿se puede entender que, como resultado de la norma, las OSB han trasladado estos gastos a las entidades receptoras?
- Por otra parte, en cuanto a los mercados de abastos, el impacto sería “positivo fuerte” con base en la reducción de los costos por gestionar residuos sólidos, sin contemplar el contrapeso de los costos en los que incurriría por el mantenimiento y equipamiento necesario para el acopio de alimentos, entre otros.
- Sobre los impactos económicos en las municipalidades se señala que habría un incremento presupuestario que sería compensado por los costos asociados, no obstante, en la exposición de motivos se precisa que no se asignarán recursos extras al Presupuesto Público. Estas actividades deben considerarse como un costo administrativo y no de irritación.
- Respecto del impacto ambiental, es necesario indicar cuál es el impacto final derivado de una gestión adecuada de residuos sólidos, en aspectos como la reducción de contaminación, mejora en la calidad ambiental o disminución de emisiones contaminantes.

e) Sobre el componente 5: Identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento

En el informe AIR Ex Ante, la entidad menciona que:

La finalidad de la medida es crear un marco que involucra la participación del Gobierno, en todos sus niveles, en la promoción de acciones de recuperación de alimentos aptos para el consumo humano en mercados de abastos, de modo tal que se genere un entorno favorable que haga sostenible el referido proceso, asegurando la inocuidad del alimento hasta su entrega a las entidades receptoras finales.

Para ello, en el artículo 6. Acciones complementarias para promover la recuperación alimentos en mercados de abastos del Proyecto de Decreto Supremo, la entidad señala que:

- La Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional adscrita al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, propone a los ministerios a que se refiere el numeral 7.1 del artículo 7 la adopción de acciones de promoción complementarias a las establecidas en los literales a), b), c) y d) del artículo 4 de la Ley que requiere ejecutarse para generar el entorno favorable para la recuperación de alimentos en mercados de abasto.
- Las municipalidades, conforme a su competencia, incorporan en el desarrollo de sus planes o estrategias la recuperación de alimentos en mercados de abastos como parte del enfoque de fomento de la economía circular para reducir los desperdicios de alimentos 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.

Asimismo, en el artículo 7, la entidad señala los roles de las entidades públicas involucradas, con el propósito de generar un entorno favorable para la consecución de acciones de recuperación que involucra, conforme a sus competencias.

De esta manera, la entidad propone como plan de implementación y cumplimiento las siguientes acciones:

- Implementar campañas de difusión sobre las acciones de recuperación de alimentos en mercados de abastos para su distribución a población vulnerable. (informar a entidades receptoras y receptoras finales el procedimiento).
- Implementar campañas de sensibilización y fortalecimiento de capacidades a Gobiernos

Locales y Regionales, y Administradores de mercados.

- Sensibilizar y generar capacidades a comerciantes sobre la importancia de donar alimentos, y que tipo de alimentos.
- Fortalecer capacidades a las brigadas de las entidades receptoras y de entidades receptoras finales.
- Diseñar e implementar el Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperado.
- Capacitar al Gobierno Local para que registre la información.
- Dar seguimiento periódico al avance en el proceso de recuperación de alimentos.
- Evaluar la implementación de la propuesta normativa y brindar acciones de mejora.

Por otro lado, la entidad menciona que en caso de incumplimiento, la opción regulatoria no prevé sanciones administrativas por no existir tipificación en la Ley 31477, cuya naturaleza es promotora, no obstante se desarrolla el proceso de recuperación definiendo los actores y sus roles que sea coherente con las disposiciones que aseguran la inocuidad de los alimentos en el marco de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, aprobada por Decreto Legislativo N° 1062; y, fundamentalmente de las evidencias que se generarán para deslindar la responsabilidad penal o civil de los actores involucrados como los mercados de abastos y las entidades receptoras y receptoras finales, ante alguna situación de afectación a la salud por la entrega de alimentos en mal estado.

Además, la entidad menciona los siguientes riesgos en la implementación y cumplimiento de la opción preferida. Estos son los siguientes:

- (i) Cambio de prioridades por parte de las municipalidades distritales y provinciales, que podría detener las acciones de promoción para la recuperación de alimentos.
- (ii) Bajo nivel de participación por parte de los mercados de abastos en el proceso de recuperación de alimentos, por falta de interés o desconocimiento de los beneficios.
- (iii) Bajo nivel de articulación entre los actores involucrados.
- (iv) No inscripción de entidades receptoras finales en el Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados que es un sistema en línea a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Finalmente, para mitigar los riesgos señalados anteriormente, la entidad propone las siguientes medidas:

- Desarrollo de campañas de difusión, sensibilización y capacitación frecuentes, dirigida a los actores que llevan a cabo la recolección, acopio, selección, clasificación, distribución y entrega de alimentos recuperados, con el involucramiento de las entidades públicas identificadas.
- Acciones de seguimiento tanto a nivel local como a nivel nacional, a fin de identificar e implementar acciones de mejora.
- Se prevé la conformación de mesas de trabajo entre los actores involucrados en cada jurisdicción.
- Se establece el establecimiento de incentivos a los actores involucrados, como el reconocimiento público. De esta manera se busca fomentar la participación de más mercados y entidades receptoras y receptoras finales en el proceso.

Análisis:

Respecto a los mecanismos de implementación, se aprecia que para mitigar los riesgos se han establecido diversas acciones como, el desarrollo de campañas de difusión, sensibilización y capacitación frecuentes, dirigida a los actores que llevan a cabo la recolección, acopio, selección, clasificación, distribución y entrega de alimentos recuperados, con el involucramiento de las entidades públicas identificadas, las cuales pueden mitigar los riesgos del bajo nivel de participación por parte de los mercados de abastos en el proceso de recuperación de alimentos, por falta de

interés o desconocimiento de los beneficios, así como el cambio de prioridades por parte de las municipalidades distritales y provinciales, que podría detener las acciones de promoción para la recuperación de alimentos.

Asimismo, a través de acciones de seguimiento tanto a nivel local como a nivel nacional, la conformación de mesas de trabajo entre los actores involucrados en cada jurisdicción, dar seguimiento periódico al avance en el proceso de recuperación de alimentos y evaluar la implementación de la propuesta normativa y brindar acciones de mejora, se puede mitigar el riesgo de incumplimiento de la norma y al bajo nivel de articulación entre los actores involucrados.

Adicionalmente, el establecimiento de incentivos a los actores involucrados, como el reconocimiento público, puede mitigar el riesgo del bajo nivel de participación por parte de los mercados de abastos en el proceso de recuperación de alimentos, por falta de interés o desconocimiento de los beneficios, cambio de prioridades por parte de las municipalidades distritales y provinciales, que podría detener las acciones de promoción para la recuperación de alimentos, bajo nivel de participación por parte de los mercados de abastos en el proceso de recuperación de alimentos, por falta de interés o desconocimiento de los beneficios, el bajo nivel de articulación entre los actores involucrados y la no inscripción de entidades receptoras finales en el Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados; así como el riesgo de incumplimiento de la norma.

De este modo, las medidas de implementación y de cumplimiento propuestas por la entidad se encontrarían dentro de los estándares mínimos para procurar garantizar su efectividad y así mitigar los riesgos identificados. Pese a ello, es necesario que la entidad pueda esclarecer los siguientes puntos:

- En el artículo 6 del proyecto de Reglamento, hace referencia a la Ley N° 30988 y su reglamento como marco normativo, para que las municipalidades incorporen la recuperación de alimentos en mercados de abastos, al enfoque de fomento de la economía circular. Siendo que este enfoque no es parte de dicha Ley y su reglamento, es necesario que se precise de en qué consiste dicho enfoque y de qué manera, operativa y normativa, es aplicable en el abordaje del problema y la solución planteada.
- En cuanto a los riesgos identificados, en el primero, la entidad considera sólo a gobiernos locales, no así a gobiernos regionales ni nacional. Además, se sugiere valorar la inclusión del siguiente riesgo: alimentos recolectados afectan a la salud de las personas por no encontrarse en buen estado.
- La entidad identifica que una de las medidas o acciones que se deben contemplar para mitigar riesgos es la conformación de mesas de trabajo entre los actores. Esta acción no está contemplada en el plan de implementación y cumplimiento; aunque sí se menciona en el numeral 10.2 del artículo 10 del proyecto normativo, a nivel de promoción y con el propósito de hacer seguimiento a las acciones de recuperación de alimentos. En este sentido, será necesario que la entidad esclarezca el carácter de esta acción.
- En tanto la Ley 31477 es de naturaleza promotora, la participación en sus procesos es de carácter voluntario, por tanto, la entidad no contempla el riesgo de no participación de los diferentes actores (mercados de abastos y comerciantes, principalmente, entidades receptoras y OSB). En esta línea, tampoco se ha contemplado en el plan de implementación que las entidades públicas deban establecer incentivos.
- A propósito de ello, cabe precisar que mientras en el AIR Ex Ante, en la descripción de las medidas para reducir los riesgos identificados, “se establece el establecimiento de incentivos a los actores involucrados”, en el numeral 7.4 del artículo 7 del proyecto normativo, se precisa que “Las entidades públicas pueden promover el otorgamiento de incentivos a los actores del proceso...”; por lo que la entidad deberá definir el verbo a utilizar para mantener la coherencia de la propuesta; además de valorar si es que el reconocimiento público resulte suficiente o amerite incluir incentivos de carácter económico, tributarios, u otro que la entidad considere pertinente, en articulación con las municipalidades. Ello en el entendido de que este numeral (7.4) se refiere a todas las

entidades públicas involucradas y no sólo a las municipalidades (en la función k se especifica que éstas “deben establecer incentivos que consideren necesarios, en el marco de sus competencias”).

f) Sobre el componente 6: Identificación, descripción y desarrollo de criterios y de los mecanismos de monitoreo y evaluación

Sobre este componente, se debe contar con información e indicadores lo suficientemente claros para que hagan medible el cumplimiento de el/los objetivo/s principal/es. Por lo tanto, es importante que la entidad formule un objetivo principal medible y coherente con los indicadores mencionados en este componente.

En ese sentido, la entidad establece dos instancias vinculadas al seguimiento, monitoreo y evaluación; una, las mesas de trabajo locales, a cargo del seguimiento de las acciones de recuperación de alimentos realizadas dentro de la jurisdicción de las municipalidades (provinciales o distritales), para cuyo fin usarán formatos en los que recogerá información sobre el tipo de alimentos, cantidad, procedencia, etc. y las actas de recuperación de alimentos elaboradas por las brigadas y firmadas por las entidades receptoras. La otra, la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – COMSAN (Decreto Supremo N° 102-2012-PCM), quien dará seguimiento y evaluará la implementación de las medidas en el marco de la normativa en función de dos indicadores: i) el porcentaje de alimentos recuperados en mercados de abasto, ii) el porcentaje de alimentos destinados a la población objetivo; para ello, hará uso de dos formatos (sobre alimentos recuperados y sobre entidades receptoras finales) y de un sistema en línea (Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados), así como de informes de evaluación con el propósito de identificar oportunidades de mejora continua del proceso.

Análisis:

Al respecto, se ha verificado que los indicadores propuestos tienen una vinculación con el objetivo principal. Sin embargo, para alcanzar el futuro deseado, se establecieron dos medios: (i) Mejorar el marco institucional para la recuperación de alimentos en los mercados de abastos, (ii) Fortalecer las capacidades para el manejo adecuado de alimentos en los mercados de abastos. A pesar de ello, no se han definido indicadores para monitorear y evaluar el desempeño de la normativa, así como no se han identificado indicadores que permita medir el avance en el fortalecimiento de capacidades en el manejo adecuado de alimentos.

En adición a ello, la entidad no hace una descripción clara de los indicadores propuestos, no se menciona la definición de cada indicador haciendo una descripción clara del mismo, no se indica el tipo de indicador, precisando si éste es de proceso o de resultados, asimismo, no presenta la fórmula para el cálculo y poder conocer el resultado de cada indicador y no establece la frecuencia con la que se evaluará el progreso hacia el objetivo principal mediante estos indicadores, tampoco precisa la fuente de verificación, es decir desde donde tendrá la información relevante y finalmente no precisa el responsable de cada indicador, lo que garantiza su cumplimiento y monitoreo de los indicadores. En particular, sobre el indicador “porcentaje de alimentos recuperados en mercados de abastos”, se debe precisar si éste es sobre el total de alimentos disponibles en el mercado y en qué período (día, semana, mes, etc.); y, con relación al segundo indicador “porcentaje de alimentos destinados a la población objetivo”, igualmente definir si se basa en el total de alimentos recuperados (porcentaje en relación con qué) y cuál es la frecuencia de cálculo (día, mes, otro).

Con relación a la estrategia para recolectar información, se menciona que los medios o fuentes de información serán los formatos llenados durante el proceso de recuperación, las actas de recuperación y el sistema en línea a cargo del MIDIS; y, si bien se indica que las brigadas proveerán de las actas, no se especifica a cargo de quién estará el llenado de los formatos durante el proceso, su acopio y traslado a las mesas de trabajo y COMSAN, así como la custodia final.

Por otra parte, es importante especificar cuáles serán las funciones que cumplirán las mesas de trabajo locales y el papel de cada actor involucrado respecto del monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos. Asimismo, se solicita evaluar la evolución de los indicadores comparando los niveles previos (o al inicio de la norma, como línea de base) con los actuales y subsecuentes. Así como se sugiere contemplar consultas con los actores involucrados para identificar posibles mejoras en el proceso.

En consecuencia, se observa el Componente 6 dado que no se hace descripción clara de los indicadores propuestos.

4.1.2 Respetto al lineamiento sobre la participación de los grupos afectados por la regulación y consulta pública

En relación con la consulta pública, la entidad refiere que, 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 - COMSAN, 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 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 las 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 enero de 2024, la Secretaría técnica de la COMSAN que recae en la Dirección General de Políticas Agrarias del MIDAGRI, mediante Oficio Múltiple N° 001-2024-MIDAGRIDVPSDA/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, se aprueba la Agenda Temprana del MIDAGRI para el 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, en coordinación con la Secretaría técnica de la COMSAN.

Como resultado de este trabajo, se contó con una versión del reglamento validada por los miembros del Equipo Técnico, la misma que fue pre publicada el 19 de julio del presente a través de la Resolución Ministerial N° 0252-2024- MIDAGRI por un plazo de treinta (30) días calendarios, a fin de recibir las sugerencias, comentarios o recomendaciones de la ciudadanía en general.

Durante este plazo, se recibieron en total treinta y cinco (35) comentarios del Programa Mundial de Alimentos, de la Federación Nacional de Trabajadores en Mercados del Perú - FENATM, y del despacho de la Congresista de la República Sigrid Bazán Narro. Cabe mencionar que, cada comentario fue evaluado para su consideración, teniendo en cuenta el alcance de la Ley N° 31477 y el marco normativo vigente. Asimismo, luego del período de prepublicación se tuvieron reuniones de revisión de la propuesta de reglamento, con el despacho de la Congresista de la República Sigrid Bazán y su equipo técnico (23 de agosto y 29 de octubre), y con representantes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (28 de agosto y 3 de setiembre), quienes tiene un importante rol en la implementación de dicha norma. Al respecto, se cuenta con la nueva versión del Proyecto de Reglamento de la Ley N° 31477, Ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos y su exposición de motivos.

Durante el proceso de consulta pública, se recibieron comentarios vinculados a la participación de las organizaciones sociales de base en el proceso de recuperación de alimentos, a la conformación de las brigadas, sobre los mecanismos de trazabilidad de alimentos recuperados, a la dinámica del proceso de recuperación de alimentos y los roles de las entidades públicas vinculadas a ese proceso.

Los resultados de la consulta pública permitieron mejorar la redacción de las disposiciones del proyecto normativo, así como abordar aspectos que la ciudadanía consideró importantes de incluir en la propuesta de Reglamento de Recuperación de alimentos, precisando los roles de actores del gobierno en el proceso de recuperación de alimentos, como la participación de las municipalidades en la conformación de brigadas para las organizaciones sociales de bases que recuperan alimentos directamente de los mercados de abastos. De esta manera, se busca brindar una norma amigable para el entendimiento y cumplimiento de todos los actores.

Por las consideraciones expuestas, se indica que la entidad ha recogido comentarios al proyecto de reglamento en la etapa de consulta pública regulatoria, también cumplió con trabajar el proyecto de manera conjunta y articulada con los diferentes sectores involucrados en la materia, obteniendo opiniones técnicas favorables a la propuesta, los cuales se sistematizan en la exposición de motivos.

4.2 EVALUACIÓN DEL ACR EX ANTE, EN EL MARCO DEL AIR EX ANTE

En la medida que el proyecto normativo no crea ni modifica procedimientos administrativos no se requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación.

4.3 DE LA EVALUACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De la evaluación de la propuesta normativa, se advierte que las medidas incorporadas se encontrarían alineadas con el problema y el objetivo planteado por la entidad, por lo que el criterio de coherencia requerido entre la intervención planteada y el problema público identificado se habría cumplido.

Sin perjuicio de ello, se observan los siguientes aspectos del Proyecto de Reglamento de la ley N° 31477, ley que promueve acciones para la recuperación de alimentos:

- En el artículo N° 5.- Definiciones y términos, en la definición de brigada, precisar de manera más clara para que sea más entendible los tipos de brigadas que se podrían conformar: Brigada conformada por una entidad perceptora, brigada conformada por municipalidades y brigadas conformadas por una entidad receptora final.
- En el artículo N° 6.- Acciones complementarias para promover la recuperación de alimentos en

mercados de abastos, si bien se han considerado acciones para generar un entorno favorable e incluir la materia dentro de los planes o estrategias de las municipalidades, se podría considerar un apartado para darle la sostenibilidad de las acciones y asegurar la continuidad de la recuperación.

Asimismo, se hace referencia que la incorporación de la materia en los planes y estrategias municipales se realiza como parte del enfoque de fomento de la economía circular para reducir los desperdicios de alimentos 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. Al respecto, considera esta temática como parte de la capacitación y sensibilización considerada como una de las causas del problema público definido.

- En el artículo N° 7.- Roles de las entidades públicas, se identifica que hay entidades que están encargadas de las capacitaciones: El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (7.1b), el Ministerio de Salud (7.1d), y las municipalidades provinciales y distritales (7.3b). También se identifica que el MINSA (7.1d) también estará a cargo de la difusión de actividades, así como los gobiernos regionales (7.2) las municipalidades provinciales y distritales (7.3b) y las entidades receptoras (Art 9, 9.1c).

Al respecto, se solicita precisar en qué circunstancias corresponde a cada entidad brindar las capacitaciones o las actividades de difusión, para evitar duplicidad.

Asimismo, en el inciso b) del numeral 7.1. se menciona que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, es responsable de diseñar, implementar y mantener actualizado el Registro Nacional de Entidades Receptoras Finales de Alimentos Recuperados, así como brindar asistencia técnica y/o fortalecer las capacidades de gestión de los operadores de las municipalidades distritales y/o provinciales y/o regional a las personas a cargo del mencionado registro. Al respecto no queda claro si esa asistencia técnica y/o fortalecimiento de capacidades va dirigida a los operadores de las municipalidades y también a las personas a cargo del mencionado registro o solamente a los operadores de las municipalidades a cargo del mencionado registro. Se requiere mejorar la redacción y precisarlo.

Además, en el numeral 7.3., en el inciso f) se menciona que las municipalidades deben contar con un con un registro de las brigadas conformadas en su jurisdicción, tanto las conformadas por la entidad receptora, como las constituidas por la misma municipalidad. Al respecto, se requiere precisar en qué consistiría este registro, que es lo que implicaría y como sería el proceso de registro. Asimismo, en el inciso i) se señala que debe mantener actualizada la información la información de alimentos recuperados y entregados en su jurisdicción. Al respecto, se menciona que el MIDIS también mantiene actualizado el Registro Nacional de Entidades Receptoras Finales de Alimentos Recuperados; entonces revisar si se generando una duplicidad de funciones, sino precisar específicamente a que se refiere cada una de las actualizaciones de información.

Adicionalmente, en el numeral 7.4. se menciona que las entidades públicas pueden promover el otorgamiento de incentivos a los actores del proceso de recuperación de alimentos en mercados de abasto, como por ejemplo a través de reconocimientos públicos. Al respecto, Esta disposición es clave para fomentar la participación de los actores en el proceso de recuperación de alimentos. Los reconocimientos públicos son un mecanismo idóneo para fomentar, pero se debe especificar en qué consisten. Asimismo, se debe estudiar la posibilidad de agregar incentivos económicos y tributarios para fomentar el proceso y conseguir los objetivos del proyecto. Dichos aspectos deben ser desarrollados en la exposición de motivos, así como los criterios para otorgarlos.

- En el artículo N° 8.- Proceso de recuperación de alimentos, en el numeral 8.2. precisar en los subprocesos todos los momentos en los que hay registro de información: acopio, entrega de alimentos recuperados a la entidad receptora, ya que no se articula con lo mencionado en el artículo N° 9 y 11 que hacen referencia a actas de registro de información. Se requiere revisar e incluir en este artículo todo lo referido al proceso mencionado en otros artículos.

Asimismo, se señala que la brigada debe recolectar los alimentos donados y registrar la recepción por cada puesto del mercado. Se consulta si esto implica pesar los alimentos individualmente por puesto y, de ser así, se cuestiona su relevancia considerando que en la etapa de acopio se realiza un pesaje general (según la exposición de motivos, pág. 38). Además, se advierte que un pesaje individual podría añadir un paso adicional que reduzca la agilidad del proceso. Tampoco se encuentra evidencia de que esta información específica sea requerida en el Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados (artículo 12, numeral 12.2).

Adicionalmente, en el numeral 8.5. los actores del proceso de recuperación deben cumplir con lo establecido por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Salud. Al respecto, se tendría que establecer cómo esto se va a articular con una supervisión sobre la aplicación de las normas de Salud al respecto o quiénes tendrán la delegación de esta responsabilidad. Se consulta si serán establecidos por la propia guía o en los lineamientos mencionados en el numeral 8.2? De ser así, precisarlo en el proyecto normativo o especificarlo en la exposición de motivos.

- En el artículo N° 9.- Debe definirse quienes van a ser las entidades receptoras, se define sus funciones, pero no quienes son, siendo importante identificarlo.

Además, en el inciso j, del numeral 9.1 del artículo 9, se menciona que la entidad receptora deberá "remitir una copia del acta de entrega y recepción de alimentos a la entidad receptora final al responsable designado por la municipalidad distrital o provincial, según corresponda"; sin embargo, no se precisa cuando corresponde entregarse ello a la municipalidad provincial o distrital. Al respecto, se recomienda precisar en qué circunstancias corresponde a una u otra entidad entregar el documento mencionado.

Adicionalmente, con respecto al numeral j, se sugiere que la solicitud de información para efectos del Registro Nacional de Entidades Receptoras sea centralizada por la municipalidad provincial, de manera que esta sea la que colecte y almacene la información relevante y se evite una duplicidad de funciones y base de datos con la municipalidad distrital.

Asimismo, en el numeral 9.2. respecto a las acciones a cargo de la entidad receptora final no se menciona como realiza la recepción de los alimentos de la entidad receptora. Adicionalmente, se señala que la entidad receptora participa desde las actividades previas a la recolección hasta la remisión de información para el Registro Nacional de entidades receptoras finales de alimentos recuperados, al respecto precisar que la remisión de la información es en el caso que la entidad receptora final haga la recuperación directamente ya que el numeral 9.1. señala que entidad responsable de la remisión a la Municipalidad es la entidad receptora.

En el numeral 9.3., inciso a), se señala qué a través del líder de brigada, realizar las coordinaciones que resulten necesarias con la administración con el administrador o gerente del mercado de abastos, los comerciantes y el responsable designado de la entidad receptora final para recibir los alimentos recuperados. Al respecto, Para una mayor claridad sobre las funciones del líder de la brigada, se recomienda especificar en qué pueden consistir estas coordinaciones. Al respecto se propone hacer énfasis en la labor de coordinar el ingreso de la brigada al mercado, coordinar con los comerciantes la entrega de alimentos, coordinar con las entidades receptoras finales la suscripción de entrega del acta. Ello para que estas brigadas tengan claridad sobre sus funciones y el proceso sea realizado de manera efectiva. De no tener claridad en este aspecto, se debe señalar en el presente reglamento que sus funciones y coordinaciones serán desarrolladas con mayor claridad en la guía técnica o en los lineamientos señalados en el artículo 8.2.

Con respecto al inciso a del numeral 9.4, se menciona que el administrador o gerente del mercado de abastos coordina con la entidad receptora para su ingreso; sin embargo, no se indica si debe haber coordinación con la entidad receptora final cuando esta haga la recolección directamente en

el mercado (de acuerdo con el inciso a, numeral 9.2 del art 9). Por ello, se considera que se debe precisar la disposición observada.

Por otra parte, por favor precisar cuál sería la diferencia entre entidades perceptoras y receptoras finales, en tanto en la exposición de motivos, se menciona que estas últimas pueden ser organizaciones privadas sin fines de lucro (ver pág. 40 de Exposición de Motivos), de la misma manera que las organizaciones perceptoras.

- Con respecto al artículo N° 10, no se precisa tanto cómo la Comisión Multisectorial (en tanto colectivo) hace seguimiento y evaluación (alguien en específico debería estar a cargo de ello). De similar manera, cómo la mesa de trabajo hará seguimiento en tanto que hay fases del proceso que son propiedad específica de algún actor.

Con respecto a la Exposición de motivos, tener en consideración las observaciones emitidas al proyecto normativo y ajustar a los resultados del AIR Ex Ante. Adicionalmente, evaluar el numeral 5.5. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto, incluir la necesidad de reducir la emisión de residuos sólidos conforme se explica en los efectos del problema público.

Por tanto, se observa el proyecto normativo y la exposición de motivos, correspondiendo a la entidad subsanar las observaciones y ajustar de manera coherente con los resultados del AIR Ex Ante, lo cual implica considerar las observaciones formuladas con relación al informe AIR Ex Ante.

Finalmente, en relación con la elaboración del proyecto normativo y exposición de motivos, se recomienda seguir lo establecido en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS.

Geraldine Mouchard Infantes
Secretaria de Gestión de la PCM
Secretaría de Gestión Pública de la PCM

Rafael Vera Tudela Wither
Director de Eficiencia Normativa para la
Productividad y Competencia del MEF

Beyker Chamorro López
Director General de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria del MINJUSDH