

# DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

## Urbanización y ciudades sostenibles

### **El impacto de la pandemia en el sistema de distribución de alimentos del Perú: los mercados de abastos minoristas**

Álvaro Espinoza  
Ricardo Fort  
Mauricio Espinoza

126



Documentos de Investigación 126

**El impacto de la pandemia en el sistema  
de distribución de alimentos del Perú:  
los mercados de abastos minoristas**

**Álvaro Espinoza\***  
**Ricardo Fort**  
**Mauricio Espinoza**

---

\* Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza son investigadores del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)  
Av. Grau 915, Barranco, Lima 15063, Perú  
Teléfono: 247-9988  
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-Non-Comercial 4.0 Internacional.

Publicación electrónica. Primera edición. Lima, diciembre del 2022

En concordancia con los objetivos de GRADE, el propósito de la serie Documentos de Investigación es difundir oportunamente los estudios que realizan sus investigadores y suscitar el intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta apruebe sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Este documento de investigación ha seguido un proceso de revisión externa de pares. Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE u otros auspiciadores. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos.

Este documento forma parte de los resultados del proyecto “Reconstruyendo para mejorar: oportunidades de la crisis para lograr mejoras sostenibles e inclusivas en la seguridad alimentaria, los mercados laborales y la protección social”, realizado con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

Directora de Investigación: Gabriela Guerrero  
Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur  
Corrección de estilo: Rocío Moscoso  
Diseño de carátula: Elena González  
Diagramación: Amaurí Valls / Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-13251  
ISBN: 978-612-4374-53-1

CENDOC / GRADE

ESPINOZA, Álvaro; Ricardo FORT y Mauricio ESPINOZA

*El impacto de la pandemia en el sistema de distribución de alimentos del Perú: los mercados de abastos minoristas.* Lima: GRADE, 2022. (Documentos de Investigación, 126).

COVID-19, ALIMENTOS, SUMINISTRO DE ALIMENTOS, CONSUMO DE ALIMENTOS, MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS, PERÚ

# ÍNDICE

PRINCIPALES ABREVIACIONES	7
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	11
1. DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS Y PANDEMIA	13
1.1. Canales de distribución de alimentos en el Perú	13
1.2. El impacto de la pandemia en el consumo de alimentos	19
2. MERCADOS DE ABASTOS TRADICIONALES Y PANDEMIA	25
2.1. Medidas e impactos de corto plazo en mercados	28
2.1.1. <i>Medidas tomadas por el Gobierno</i>	28
2.1.2. <i>Impactos de corto plazo</i>	33
2.2. Impactos de largo plazo en los mercados	40
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
ANEXOS	51
Anexo 1: Indicadores considerados en los sondeos de junio y noviembre	51
Anexo 2: Grupos focales realizados en mercados de Lima	52
Anexo 3: Metodología y procesamiento de la información de la ficha de supervisión	53



## PRINCIPALES ABREVIACIONES

ANR	Asamblea General de Rectores
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETPRO	Centro de educación técnico-productiva
ICPNA	Instituto Cultural Peruano Norteamericano
IE	Instituciones educativas
MINEDU	Ministerio de Educación
NdM	Niños del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PPT	Presentación de PowerPoint
SENAJU	Secretaría Nacional de la Juventud
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WBG	World Bank Group





## RESUMEN

Durante el año 2020, la emergencia sanitaria del COVID-19 puso a prueba la efectividad y la capacidad de resiliencia del sistema de distribución de alimentos del Perú, en particular, en su pieza más importante: los mercados de abastos tradicionales, donde se concentra más de la mitad del gasto de los hogares en alimentos. El *shock* se manifestó en dos dimensiones: la reducción de la demanda de alimentos de una población repentinamente empobrecida, y las medidas de prevención y control adoptadas por el Gobierno nacional.

Aunque la evidencia no abunda, es posible afirmar que esta situación generó una afectación económica significativa en los mercados de abastos, mayor que en casi todos los otros canales de distribución de alimentos. Sin embargo, en el mediano plazo, estos establecimientos fueron capaces de capear el temporal, sobrevivir a una situación límite y, eventualmente, recuperar sus niveles de actividad prepandemia y su importancia relativa en el sistema. Esta capacidad de resiliencia sugiere que las debilidades institucionales de los mercados, asociadas a la informalidad de su gobernanza, no solo esconden recursos y capacidades que pueden ser movilizados en situaciones de emergencia, sino que los proveen de la flexibilidad necesaria para adaptarse a momentos de crisis.



## INTRODUCCIÓN

El sistema de distribución de alimentos —es decir, los canales a través de los cuales los productos son llevados desde donde se producen hasta los consumidores finales que acceden a ellos— es un aspecto poco estudiado y comprendido dentro de la economía peruana. Los escasos estudios al respecto concentran su atención solo en la fase inicial del sistema, principalmente en los circuitos de producción, y en algunos temas relacionados con el acopio y la comercialización de productos primarios hasta llegar a los mercados mayoristas (Escobal y Armas, 2018; Escobal, 1994; Cannock y Geng, 1994). Esto significa que la segunda mitad del sistema, los flujos y procesos de la comercialización minorista, se encuentra prácticamente inexplorada desde la academia, salvo contadas excepciones (Keefer et al., 2019; Shimizu y Scott, 2014).

Dada esta realidad, no sorprende la inexistencia de algún tipo de evaluación sistemática referida al impacto de la emergencia sanitaria del COVID-19 sobre el sistema alimentario del país, a pesar de su centralidad en un contexto en el que la inseguridad alimentaria se ha visto exacerbada por el abrupto incremento de los niveles de pobreza monetaria, que ha aumentado en 10 puntos porcentuales en solo unos meses (INEI, 2021). De hecho, en el Perú el Índice Global del Hambre ha retrocedido hasta el nivel que tenía seis años atrás (FAO, 2022), y se estima que algo más de 3 millones de personas de las ciudades a nivel nacional están enfrentando situaciones de inseguridad alimentaria.<sup>1</sup>

---

1 Extraído de “La pandemia de la COVID-19 y la inseguridad alimentaria en el Perú”, por

El presente documento constituye un primer esfuerzo por comprender de qué manera el *shock* externo causado por la pandemia afectó el funcionamiento y la estructura del sistema de distribución de alimentos a nivel nacional en el corto y mediano plazo. En particular, nos interesa analizar el desenvolvimiento del canal de distribución por el que los hogares peruanos adquieren más de la mitad de los alimentos que consumen: los mercados de abastos. ¿Cómo reaccionaron los mercados ante el cierre de la economía y las medidas de control y prevención impuestas por el Gobierno? ¿Qué efectos, si los hubo, tuvieron estos *shocks* en su sostenibilidad de largo plazo? ¿Qué lecciones se pueden sacar de esta experiencia traumática? Para ello, se ha utilizado la escasa información oficial disponible al respecto, los contados estudios que miden aspectos puntuales de la situación del sistema, y la información de campo recogida directamente por el equipo de GRADE o en alianza con otras instituciones.

La primera sección de este documento describe la estructura general del sistema de distribución de alimentos en el Perú, en el cual, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de países de la región, predominan los canales tradicionales. Asimismo, se examinan los impactos generales de la crisis sanitaria en los patrones de consumo de alimentos en el país, incluyendo los cambios en la utilización de los diversos canales existentes. La segunda sección se enfoca en los efectos de la crisis en el canal más importante del sistema, los mercados de abastos minoristas, y explora los mecanismos que explican tales impactos. Finalmente, la sección tres plantea las conclusiones de esta investigación, incluyendo recomendaciones de política.

# 1. DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS Y PANDEMIA

En el Perú, el comercio minorista de alimentos se realiza a través de distintos tipos de establecimientos de venta, tanto modernos (supermercados) como tradicionales (mercados de abastos o bodegas). A partir de la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) –que recoge datos sobre el formato de venta, el precio y la cantidad de alimentos adquiridos por los hogares– es posible analizar la importancia de estos formatos en el consumo alimentario de los hogares peruanos durante los últimos años. Esta información nos permite construir indicadores asociados a los alimentos consumidos y comprados en el país con un nivel de representatividad nacional y por regiones.

## 1.1. Canales de distribución de alimentos en el Perú

La tabla 1 muestra la distribución del valor de los alimentos comprados durante el 2019 según el establecimiento de venta,<sup>2</sup> así como el porcentaje de hogares que compraron en cada uno de estos –recordemos que cada hogar puede comprar en más de un formato de venta–. Como salta a la vista, el principal canal de distribución de alimentos al consumidor está constituido, de lejos, por los mercados de abastos tradicionales, que concentran el 53% del gasto total en alimentos de

---

2 Se utiliza el año 2019 como referencia prepandemia.

los hogares peruanos. Además, casi la totalidad de los hogares del país (96%) reportan haber adquirido alimentos en estos mercados durante el 2019. En términos de valor, el único otro canal destacado son las bodegas, con el 28% del gasto en alimentos.

**Tabla 1**  
**Perú: valor de los alimentos comprados por los hogares**  
**(dentro y fuera del hogar)**  
**(valor anual en millones de soles, deflactado, imputado, 2019)**

	Total nacional		Total nacional	
	Mill. S/	%	N.º de hogares	% de hogares
Mercados	38 735	53%	8 778 331	96%
Bodegas	20 512	28%	8 369 398	91%
Supermercados	3869	5%	5 929 926	65%
Ambulantes	2785	4%	4 287 858	47%
Restaurantes	1580	2%	2 120 624	23%
Otros*	5567	8%	2 055 038	22%
<b>Total</b>	<b>73 048</b>	<b>100%</b>		

\**Otros* incluye panaderías, ferías, camiones, y otros formatos menores.

Fuente: ENAHO.

Estas cifras contrastan dramáticamente con la estructura de distribución de alimentos en otros países de la región, donde la penetración de los canales modernos –específicamente los supermercados– es sustancialmente mayor que la de los canales tradicionales que predominan en el Perú; por ejemplo, es mayor de 60% en la Argentina y el Brasil, y alrededor de 50% en Colombia y Chile (Reardon y Berdegú, 2002; Reardon et al., 2003; Traill, 2006). Llama la atención, además, que el contraste sea aún mayor en Lima (tabla 2), donde los mercados absorben el 61% del gasto de los hogares en alimentos, a pesar de que la

ciudad capital cuenta con un número de supermercados y restaurantes bastante superior que el resto del país.

**Tabla 2**  
**Lima: valor de los alimentos comprados por los hogares**  
**(dentro y fuera del hogar)**  
**(valor anual en millones de soles, deflactado, imputado, 2019)**

	Lima y Callao		Lima y Callao	
	Mill. S/	%	N.º de hogares	% de hogares
Mercados	18 703	61%	2 840 500	99%
Bodegas	6273	20%	2 720 429	94%
Supermercados	2995	10%	1 231 970	43%
Restaurantes	840	3%	945 804	33%
Ambulantes	627	2%	1 484 677	51%
Otros*	1224	4%	2 088 554	72%
<b>Total</b>	<b>30 663</b>	<b>100%</b>		

\*Otros incluye panaderías, ferías, camiones, y otros formatos menores.

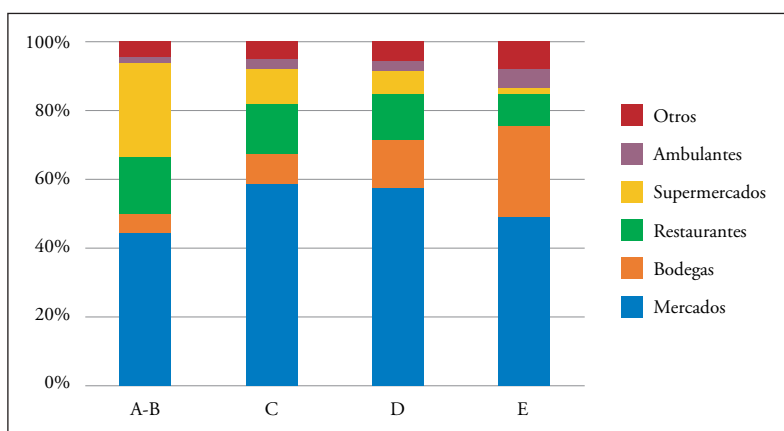
Fuente: ENAHO.

Más aún, la predominancia de los mercados de abastos como canales de distribución de alimentos en el Perú se verifica en todos los niveles socioeconómicos (NSE),<sup>3</sup> como muestra el gráfico 1. La importancia relativamente menor de estos mercados en los NSE más altos se explica por un mayor uso de supermercados, mientras que, en los NSE más bajos, se debe a una mayor utilización de bodegas. Aun

3 En el Perú es muy extendido el uso de una clasificación de NSE desarrollada y actualizada anualmente por la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados. Al 2020, la población urbana peruana se distribuía de la siguiente manera en las cinco categorías de NSE (ordenadas de mayor a menor ingreso): NSE A agrupa al 2,1% de la población urbana; NSE B, al 13,8%; NSE C, al 35,1%; NSE D, al 29,4% y NSE E, al 19,6%.

así, la relevancia de los mercados en el sistema de distribución de alimentos a nivel nacional es determinante, sin excepciones.

**Gráfico 1**  
**Distribución del valor del consumo per cápita de alimentos,**  
**según formato de venta y NSE**  
**(% del total del gasto en alimentos)**



Fuente: ENAHO.

Otro aspecto relevante de este sistema es el diferencial de precios que existe entre los distintos canales de distribución de alimentos. Utilizando datos de la ENAHO 2019, la tabla 3 reporta la comparación del precio mediano pagado por los consumidores por la compra de un conjunto de 17 productos –los de mayor nivel de comercialización en el país– en bodegas, ambulantes, mercados y supermercados.



**Tabla 3**  
**Comparación de precios (medianos) de productos alimenticios**  
**adquiridos por los hogares peruanos**  
**(soles por kilo o litro, Perú, ENAHO 2019)**

Productos seleccionados	Bodegas	Ambulantes	Mercados	Supermercados
Arroz corriente a granel	2,8	2,6	2,8	3
Arroz extra	3		3	3,2
Pollo eviscerado	9	9	8	8
Res, bisteck	20		20	24
Bonito fresco	8	8	8	8,7
Filete de atún	29,4		29,4	29,4
Leche evaporada	8,8		8,3	7,7
Queso fresco (vaca)	13,4	14,3	14	16,6
Yogurt	6	5	5,5	5,3
Huevos a granel de gallina	5,6	5	5	5,7
Aceite vegetal envasado	6,5	6	6,4	6,5
Mandarina	3	2,3	2,5	3
Papaya	2,9	2,5	3	3,5
Papa amarilla	2,8	2,5	2,8	3,5
Papa blanca	2	1,5	1,8	2
Azúcar rubia	2,5	2	2,2	2,7
Bebidas gaseosas	3		3,1	3

Más barato  Más caro

Nota: Solo se reportan los precios de productos que cuentan con al menos 50 observaciones.

Las celdas en blanco son aquellas en las que se carece de suficientes observaciones.

Fuente: ENAHO.

La comparación de precios entre productos según el lugar de compra da cuenta de que, en general, los productos ofrecidos en los supermercados son más caros, seguidos por los de las bodegas y luego por los que se venden en los mercados tradicionales. En contraste, los

productos ofrecidos por los ambulantes suelen ser los más baratos. De los 17 productos analizados en la tabla 3 se observa que, en 12 productos, los supermercados presentan los precios más altos; en 6 de ellos, las bodegas; y solo en uno, los mercados y ambulantes. En solo un producto (filete de atún) se observa paridad de precios entre formatos. Estos resultados contrastan con la mayoría de los casos latinoamericanos, en los cuales los supermercados suelen ser los formatos más baratos.

Esta última observación, junto con el dato de la escasa difusión de los supermercados en general –sobre todo en las zonas periféricas de las ciudades–, sugeriría que, pese a que la presencia de supermercados en el Perú se remonta a hace más de dos décadas, este sector aún parece continuar en lo que la literatura identifica como la primera etapa de difusión: concentración en estratos altos y competencia por calidad; sin embargo, para confirmar esta hipótesis es necesario realizar estudios adicionales. Si bien la difusión de supermercados en estratos de menores ingresos se encuentra en proceso, esta parece ser bastante lenta.

No existe una explicación definitiva de por qué estos canales de distribución tradicionales mantienen una presencia tan dominante en el Perú. Hay cierta evidencia que sugiere que la estructura de propiedad predominante en los mercados de abastos –donde cada comerciante es propietario de su puesto individual, mientras que la infraestructura común es de propiedad colectiva– hace muy difícil su transformación en canales modernos –por ejemplo, es muy difícil vender el terreno del mercado a un supermercado–. También es cierto que, en todo el país, alrededor de 250 000 familias dependen en forma directa de esta actividad, lo cual determina que la persistencia de los mercados de abastos sea un tema políticamente flexible. Pero la realidad es que no existe una explicación definitiva, basada en evidencia sólida, para este

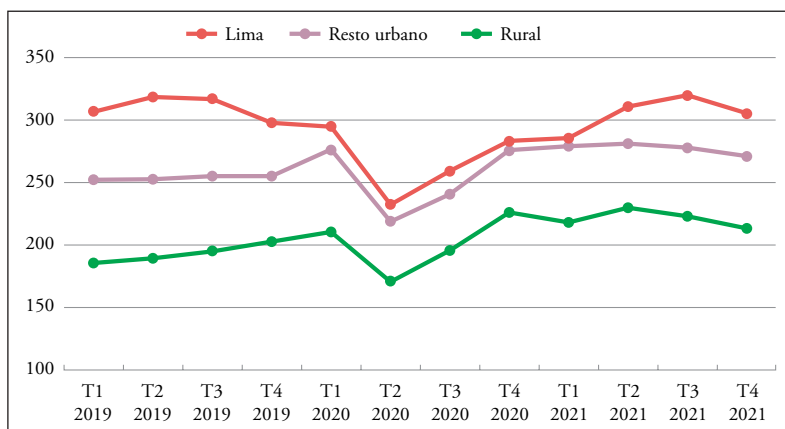
fenómeno. La única certeza al respecto es que los mercados de abastos constituyen la piedra angular del sistema de distribución de alimentos en el Perú.

## **1.2. El impacto de la pandemia en el consumo de alimentos**

El 11 de marzo del 2020, mediante Decreto Supremo 008-2020-SA, se decretó el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional. En ese contexto, se estableció el denominado *confinamiento social obligatorio*, que duró entre el 16 de marzo y el 26 de junio del 2020, y que implicó el cierre de todo establecimiento público y privado, con excepción de aquellos relacionados con temas de salud y expendio de alimentos –excepto restaurantes–. En tal sentido, los mercados de abastos, las bodegas y los supermercados fueron de los pocos centros de actividades económicas que continuaron funcionando ininterrumpidamente durante todo el periodo de confinamiento obligatorio.

Como es bien sabido, sin embargo, el impacto de estas medidas fue devastador para la economía peruana, lo que se reflejó directamente en los patrones de consumo de alimentos de la población y, en consecuencia, en la estructura misma de los canales de distribución de alimentos del país, como se describe seguidamente. El gráfico 2 muestra una caída significativa del consumo de alimentos en todo el Perú, especialmente durante los tres meses de confinamiento obligatorio, entre marzo y junio del 2020. La caída del consumo de alimentos fue mayor en Lima (-21%) y en las áreas urbanas (-20%) que en las zonas rurales (-18%) durante el segundo trimestre del 2020, aunque hacia fines de ese año las áreas urbanas fuera de Lima y las áreas rurales en general habían recuperado sus niveles prepandemia.

**Gráfico 2**  
**Consumo mensual de alimentos, según área**  
**(valor promedio per cápita en soles, deflactado)**



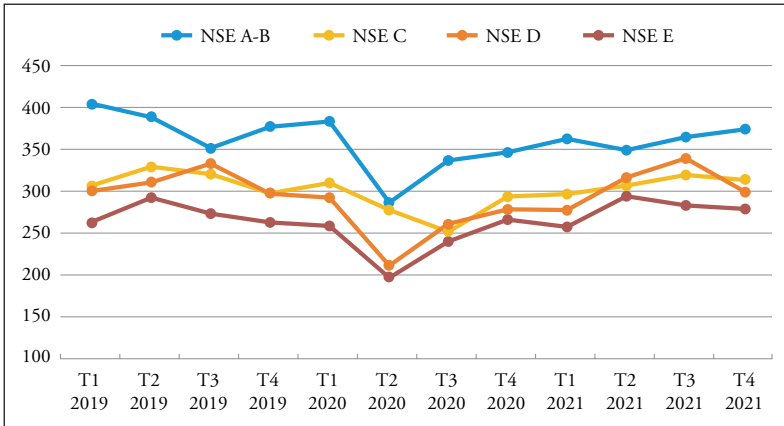
Fuente: ENAHO.

En el caso particular de Lima, la caída del consumo de alimentos fue importante en todos los estratos socioeconómicos, aunque la más preocupante se produjo en los sectores D y E durante el segundo trimestre del 2020. Si bien en los estratos más altos esta reducción del gasto se asocia claramente con un menor consumo de alimentos en restaurantes, en los NSE más bajos la disminución se relaciona con una menor cantidad o calidad de alimentos consumidos en general.

De hecho, como se aprecia en el gráfico 4, durante el segundo trimestre del 2020, el consumo per cápita de carnes, lácteos, frutas y azúcares disminuyó de manera significativa en los sectores socioeconómicos más bajos, lo que fue reemplazado principalmente por un mayor consumo de harinas, carbohidratos y, en menor medida, verduras. En otras palabras, durante los primeros meses de la pandemia, la población de menos recursos no solo redujo su consumo de alimentos en general, sino que, además, disminuyó la variedad y calidad nutritiva de estos.

**Gráfico 3**

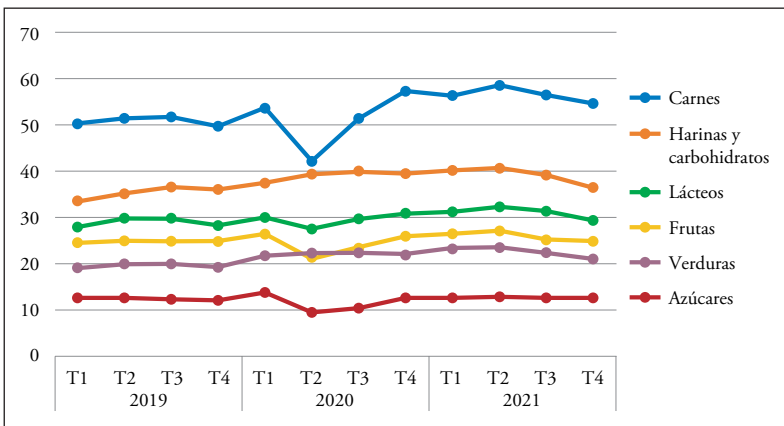
**Lima: consumo mensual de alimentos según estrato socioeconómico (valor promedio per cápita en soles, deflactado)**



Fuente: ENAHO.

**Gráfico 4**

**Perú urbano: consumo per cápita, NSE D y E (valor mensual en soles, deflactado, imputado)**

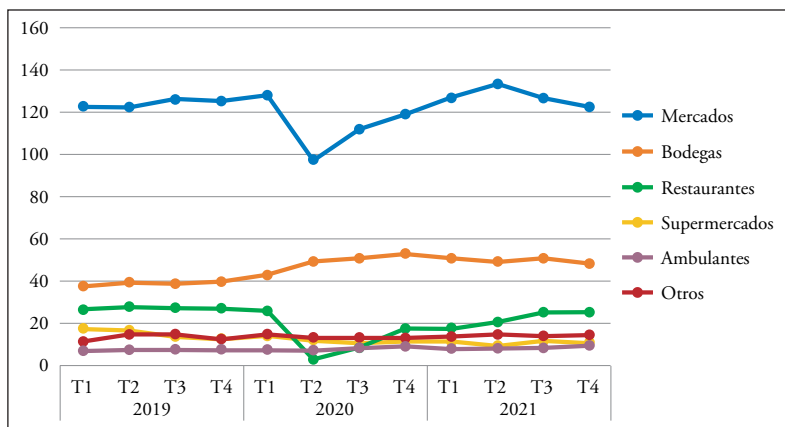


Fuente: ENAHO.

Si bien esta reducción en el consumo de alimentos se puede explicar directamente por la caída de los ingresos familiares como consecuencia del cierre casi total de la economía nacional, lo cierto es que el propio sistema de distribución de alimentos también jugó un papel importante en este problema, en la medida en que los hogares se vieron en la necesidad de modificar los canales por los que obtenían alimentos, con una migración significativa hacia establecimientos con mayores precios (bodegas).

**Gráfico 5**

**Perú urbano: gasto en alimentos dentro y fuera del hogar, por canal de venta (valor promedio per cápita en soles, deflactado, imputado)**



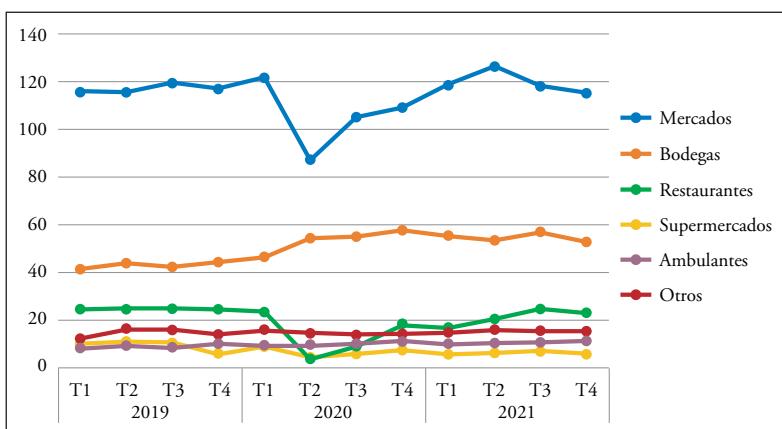
Fuente: ENAHO.

Como se observa en el gráfico 5, durante el periodo de confinamiento obligatorio, el consumo de alimentos en los mercados de abastos cayó mucho más –tanto en términos absolutos como relativos– que en el resto de canales del sistema, con la obvia excepción de los restaurantes. Dicho declive fue subsanado, al menos en forma

parcial –dada la reducción en el consumo– principalmente por las bodegas y, en menor medida, por los ambulantes. Como era de esperarse, además, estas tendencias fueron aún más pronunciadas en los niveles socioeconómicos D y E, los de menores ingresos, que concentran al 49% de la población nacional. Como se observa en el gráfico 6, durante el segundo trimestre del 2020, estos sectores redujeron su consumo per cápita de alimentos provenientes de mercados en 37 soles (-28%) respecto al trimestre anterior. Además, su consumo en restaurantes se redujo en 21 soles (-85%) y en supermercados en 7 soles (-58%), mientras que las compras en bodegas aumentaron, pero solo en 8 soles (+19%).

**Gráfico 6**

**Perú urbano: gasto en alimentos dentro y fuera del hogar, NSE D y E (valor promedio per cápita en soles, deflactado, imputado)**



Fuente: ENAHO.

En suma, la evidencia describe un escenario bastante claro al inicio de la pandemia: ante el cierre de la economía, los hogares del país –particularmente los de menos recursos– redujeron su consumo de

alimentos en general, sobre todo de fuentes de proteína como carnes y lácteos, productos que tienden a venderse a precios más asequibles en los mercados de abastos. Lo que llama la atención, sin embargo, es cómo esta reducción en el consumo se vio reflejada en el sistema de distribución de alimentos del país: si bien el colapso del consumo en restaurantes resulta obvio por el confinamiento obligatorio, no queda claro por qué los hogares redujeron tanto su consumo en mercados de abastos –es probable que en favor de bodegas–, a pesar de que estos se mantuvieron abiertos prácticamente durante todo el periodo en cuestión. Más aún, todos los gráficos mostrados en esta sección muestran que, luego de un periodo de entre seis meses y un año, el consumo de alimentos en general –y de los mercados de abastos en particular– recuperó los niveles previos a la pandemia. Esta situación plantea tres preguntas: ¿por qué cayó tanto el consumo en los mercados de abastos en el corto plazo? ¿Cómo afectó esta caída al funcionamiento de estos canales de distribución de alimentos? ¿Cómo es que los mercados lograron recuperarse en el mediano plazo?

La siguiente sección describe el proceso general seguido por los mercados de abastos durante los últimos dos años, con el propósito de analizar los procesos externos e internos que explican –al menos parcialmente– la crisis y la recuperación de estos canales de distribución de alimentos en el contexto de la pandemia. El objetivo final es obtener una mayor claridad sobre los retos y las oportunidades que dichos procesos ofrecen para el desarrollo de mejores políticas públicas orientadas al manejo de los mercados de abastos, la piedra angular del sistema de distribución de alimentos del Perú.



## 2. MERCADOS DE ABASTOS TRADICIONALES Y PANDEMIA

Durante las semanas subsecuentes a la declaración del estado de emergencia, varias dependencias gubernamentales establecieron una serie de medidas destinadas específicamente a controlar la propagación del COVID-19 en los mercados de abastos. Tras una revisión exhaustiva de las múltiples disposiciones anunciadas y publicadas durante dicho periodo, se puede afirmar que son dos las medidas que afectaron directamente el funcionamiento de los mercados de abastos a nivel nacional, y que explicarían su caída significativa como canal de distribución de alimentos durante los primeros meses de la pandemia: la realización de pruebas de descarte masivas en mercados, y la promulgación de protocolos sanitarios para su funcionamiento.

Antes de describir el detalle de estas medidas y sus efectos, sin embargo, es importante perfilar la situación de gobernanza interna y externa de los mercados de abastos del país. De la lectura del marco normativo se puede decir que los mercados están regulados y gestionados por el Ministerio de la Producción (Produce) y por los municipios locales –gerencias de desarrollo económico, fiscalización, defensa civil, salubridad–. En la práctica, sin embargo, no existen políticas de Estado claramente establecidas para promover una apropiada gestión de estos establecimientos, más allá de iniciativas de carácter nacional de hojas de rutas, así como de esfuerzos de modernización de la gestión y la infraestructura. En este contexto, el desempeño de los mercados de abastos normalmente depende, de manera importante, de su gestión

interna, que está en manos de las organizaciones de comerciantes en los mercados privados y de los gobiernos locales en los mercados públicos.

En tal sentido, el recuadro 1 resume la estructura típica de gobernanza al interior de los mercados de abastos privados del país, que en su mayoría son asociaciones o cooperativas de comerciantes. Estas estructuras de gobernanza, aunque formalmente constituidas, funcionan por lo general sobre la base de interacciones informales entre los asociados, carentes de la posibilidad real de obligar al cumplimiento de las decisiones colectivas (*enforcement*) mediante mecanismos legales/formales. En este contexto, los mercados suelen estar plagados de problemas de acción colectiva, lo que dificulta significativamente la implementación de acuerdos para mejorar sus condiciones de funcionamiento, como inversiones para mejorar la infraestructura o el ordenamiento de los espacios comunes del local (Keefer et al., 2019).

### **Recuadro 1**

#### **Gobernanza interna de los mercados de abastos**

La mayoría de los mercados tradicionales privados en el Perú, y en particular en Lima, operan en uno de dos regímenes legales: asociaciones de comerciantes o cooperativas (74% de mercados en Lima). Ambas modalidades asignan los derechos de los puestos a los comerciantes individuales, pero el mercado en sí es propiedad colectiva de la asociación o cooperativa. Los mercados cuentan con reglas e instituciones formales de toma de decisiones esencialmente idénticas, establecidas en estatutos escritos y presididas por una junta directiva. Los directores –que son elegidos entre los vendedores cada dos o tres años, generalmente de manera rotativa– actúan como administradores del mercado. Los estatutos

escritos dictan las responsabilidades de las juntas directivas de los mercados, cómo se eligen las juntas, así como cuándo y cómo se convocan las asambleas generales de los comerciantes.

Las juntas toman y hacen cumplir las decisiones sobre los servicios y la infraestructura del mercado, principalmente los servicios de limpieza y seguridad, y el mantenimiento y las mejoras de la infraestructura: pisos, techos, iluminación, etcétera. Pueden imponer sanciones a los vendedores que transgredan las reglas, por ejemplo, al no pagar cuotas obligatorias para el mantenimiento del mercado. La mayoría de las cuotas son pagos fijos y mensuales, pero también existen cuotas extraordinarias –establecidas por la junta directiva del mercado, y aprobadas por la asamblea general– para financiar gastos únicos más grandes. Los mercados también pueden obtener ingresos por el alquiler de puestos vacantes y el cobro de tarifas por el uso de baños.

El éxito económico de los mercados depende, en buena parte, de su capacidad para emprender acciones colectivas que tengan efectos significativos en la demanda de los clientes de servicios de mercado: limpieza y seguridad, y el mantenimiento y construcción de infraestructura como muros perimetrales, pisos, iluminación, techos, entradas y pasillos. Los vendedores del mercado deben ponerse de acuerdo en la necesidad de estos servicios, priorizarlos, asignar cuotas a cada puesto de mercado para financiarlos, recolectar esas cuotas y ejecutar los proyectos.

Además de la informalidad que generalmente impregna las relaciones económicas en el Perú, los mercados enfrentan obstáculos específicos para utilizar las instituciones estatales con el fin de resolver conflictos internos. En las zonas de Lima donde se encuentra el mayor número de mercados, el acceso a la tierra se

produce generalmente mediante la ocupación informal –mayormente, por inmigrantes de otras partes del país–. Los ocupantes suelen separar parte de la tierra invadida para permitir el posterior establecimiento de un mercado. Aunque la mayoría de los mercados terminan recibiendo el reconocimiento municipal formal, la tierra que ocupan no es necesariamente alienable –los mercados no pueden vender la tierra en forma unilateral–; los propietarios de los *stands* carecen de títulos de propiedad que puedan ser defendidos en los tribunales peruanos; y, en los raros casos en que el consejo de administración del mercado ha sido debidamente registrado –y, por lo tanto, es reconocido por autoridades externas–, los altos costos y la imprevisibilidad en la utilización de los tribunales determinan que, en la práctica, esta opción sea imposible. Por lo tanto, la aplicación de las normas intramercado depende enteramente de sus propias instituciones internas.

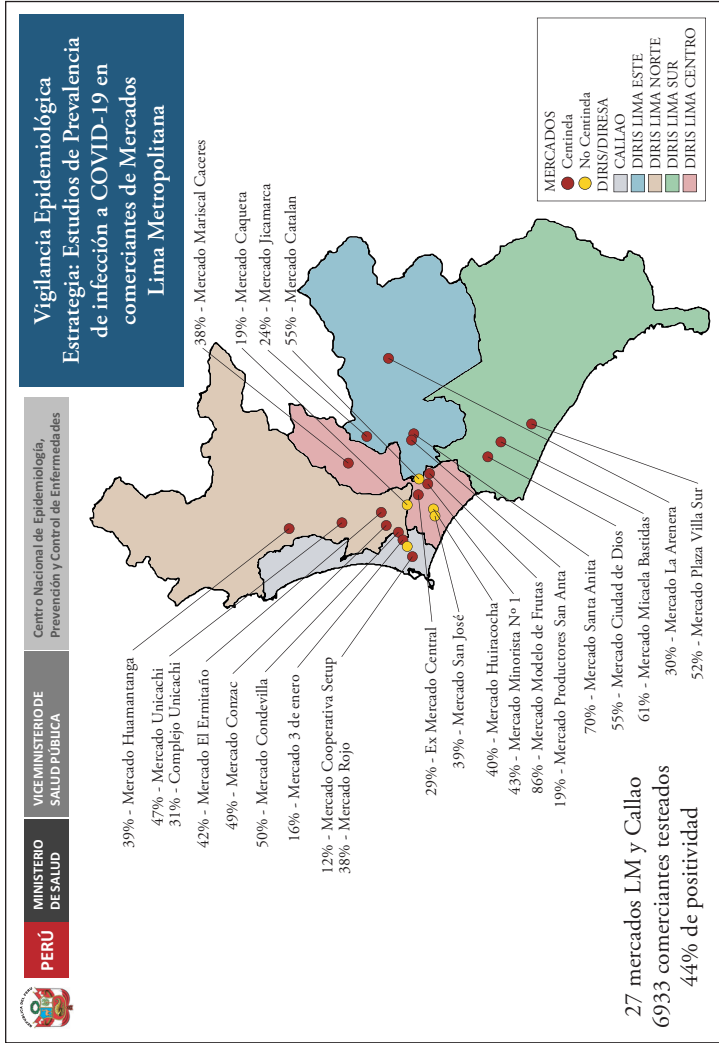
Es en este contexto –caracterizado por esquemas de gobernanza interna y externa poco desarrollados y plagados de problemas de coordinación– que se declara el estado de emergencia sanitaria, y las autoridades nacionales deciden implementar una serie de medidas destinadas a regular el funcionamiento de los mercados y prevenir contagios.

## **2.1. Medidas e impactos de corto plazo en mercados**

### ***2.1.1. Medidas tomadas por el Gobierno***

Durante el mes de mayo del 2020, ante una importante acción mediática que fue iniciada por la prensa y luego reforzada por el Gobierno,

**Figura 1**  
**Intervenciones en mercados emblemáticos, mayo del 2020**



Fuente: MINDEF.

se catalogó a los mercados de abastos como el principal foco de contagio del COVID-19, por lo que el Ministerio de Salud (MINSA), en coordinación con el grupo Te Cuido Perú –liderado por el Ministerio de Defensa (MINDEF)–, desarrollaron, en 27 mercados emblemáticos de Lima y Callao, una serie de intervenciones destinadas a medir la prevalencia de contagios entre sus comerciantes.<sup>4</sup> Como muestra la figura 1, estas intervenciones encontraron un 44% de positividad total, con picos marcados en el Mercado de Frutas (86%) y el Mercado Santa Anita (70%), que por ser mercados mayoristas, tenían el potencial de convertirse en focos infecciosos a nivel metropolitano.

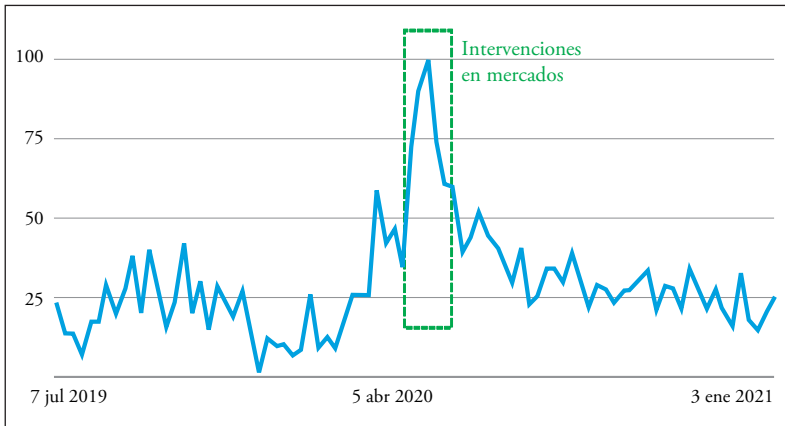
Estas intervenciones sirvieron para alertar, tanto a la población como a las autoridades, sobre la importancia y la urgencia de tomar medidas de prevención y control en los mercados de abastos. De hecho, puede argumentarse que tales intervenciones tuvieron un efecto gatillador en dos temas que afectaron directamente a los mercados de abastos tradicionales. Por un lado, se generó una alarma generalizada entre la población –ciertamente justificada– respecto a la seguridad de estos establecimientos en el contexto de la pandemia, como muestra el gráfico 7.

Por otro lado, estos hallazgos desencadenaron que otras instancias del Estado tomaran una serie de medidas para establecer controles sanitarios con el fin de prevenir la propagación del COVID-19 en los mercados. Así, durante el mes de mayo del 2020, el MINSA publicó una serie de resoluciones en las que se establecían medidas de prevención y control en los mercados de abastos a nivel nacional. Finalmente, mediante la Resolución Ministerial 448-2020-MINSA, publicada el 1 de

---

4 Durante varias semanas, en mayo del 2020, los mercados de abastos fueron catalogados por la prensa nacional como el principal foco de propagación del COVID-19. De hecho, GRADE fue la primera institución que alertó sobre los riesgos de contagio en los mercados de abastos (ver <http://www.grade.org.pe/en/novedades/potenciales-focos-de-contagio-del-covid-19-mercados-y-supermercados/>).

**Gráfico 7**  
**Búsquedas web del término *mercado* en el Perú,**  
**según Google Trends**



Fuente: Google Trends.

julio del 2020, se establecieron lineamientos generales dirigidos a “contribuir con la disminución de riesgo de transmisión del COVID-19 en el ámbito laboral”. Dichos lineamientos, ordenados en el instrumento denominado Plan de Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19, establecen medidas específicas para reducir el riesgo de exposición de los trabajadores.

A partir de estas disposiciones, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) introdujo –con el Decreto Supremo 099-2020-EF, publicado el 7 de mayo del 2020– una serie de procedimientos destinados a ofrecer incentivos económicos a los municipios que alcanzaran ciertas metas en la implementación de medidas de prevención y control en los mercados de abastos. Este proceso fue dirigido por el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del Año 2020 (PI) del MEF, que inicialmente estuvo en manos del Ministerio de la Producción. En este marco, se establecieron la meta 1, “Regulación

del funcionamiento de los mercados de abastos para la prevención y contención del COVID-19”, y la meta 2, “Generación de espacios temporales para comercio con la finalidad de reducir la aglomeración en los mercados de abastos”.

Posteriormente, en coordinación con el MINSA, mediante un segundo Decreto Supremo –el 217-2020-EF, de agosto del 2020–, se estableció la meta 6 del PI: “Regulación del funcionamiento de los mercados de abastos para la prevención y contención del COVID-19”. El objetivo de esta meta era “reducir las probabilidades de diseminar la enfermedad entre las personas, protegiendo la vida y salud de los consumidores y de los comerciantes”. Los ejes principales que contenían las actividades específicas<sup>5</sup> para el cumplimiento de la meta eran los siguientes:

- i) Distancia mínima entre personas
- ii) Equipamiento de seguridad
- iii) Limpieza y desinfección
- iv) Gestión de residuos sólidos
- v) Gestión del mercado

La implementación y evaluación del cumplimiento de esta meta, que se realiza dos veces al año, está a cargo del MINSA. Dado que en este caso existía un incentivo económico para los municipios, contingente al cumplimiento de la meta, las probabilidades de que los gobiernos locales tomaran cartas en el asunto eran bastante elevadas, como de hecho ocurrió. Sin embargo, como se verá más adelante, si bien los incentivos mencionados pueden tener resultados positivos en

---

5 Estas actividades específicas fueron incluidas en la ficha de supervisión utilizada para realizar el levantamiento de información de campo. Además, las fichas incorporan medidas adicionales contempladas en los planes de vigilancia.



la implementación de las medidas, también pueden generar un exceso de celo que muchas veces resulta contraproducente.<sup>6</sup>

### ***2.1.2. Impactos de corto plazo***

Si bien el impacto de los estudios de prevalencia del COVID-19 –y la mala publicidad que estos generaron– explica directamente parte de la drástica reducción de la demanda de alimentos en los mercados de abastos, fueron las medidas de prevención y control las que afectaron de manera más profunda el funcionamiento de estos establecimientos. Para comprender cómo ocurrió esto, recurrimos a dos métodos de evaluación complementarios: un análisis cuantitativo del nivel de cumplimiento de las medidas de prevención y control en mercados, y una valoración cualitativa de los efectos derivados de dicho cumplimiento.

### **Evaluación cuantitativa**

Para evaluar el impacto de las medidas de control sanitario en mercados adoptadas por el MINSA y promovidas por el MEF, se recurrió a dos fuentes de información complementarias. Por un lado, se tomó como línea de base el estudio realizado por Ton et al. (2021), en el cual se evaluó el cumplimiento de una serie de indicadores de control sanitario promovidos por el PI del MEF en 377 mercados del país, en el mes de junio del 2020. Por otro lado, en colaboración con la

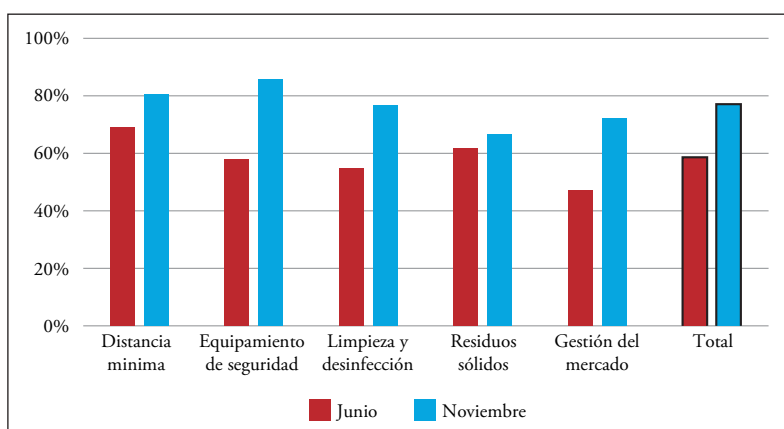
---

6 GRADE participó en el diseño de esta meta del PI, en coordinación con el MEF, y advirtió que las medidas también debían aplicarse en otros ámbitos, especialmente para el comercio ambulante. Sin embargo, dicha recomendación no fue incorporada.

Defensoría del Pueblo, se diseñó un cuestionario –y una ficha de supervisión por observación– que contenía los mismos indicadores del estudio mencionado, el cual fue aplicado por el personal de la Defensoría en 387 mercados a nivel nacional en noviembre del 2020 (Defensoría del Pueblo, 2021). De estas dos muestras, se logró identificar un grupo de 115 mercados que fueron evaluados en ambos momentos, lo que permitió realizar un análisis intertemporal sobre el tema, precisamente en el periodo de interés para este estudio. El anexo 1 presenta la lista de indicadores levantados en ambos estudios en los meses de junio y noviembre del 2020.

Como muestra el gráfico 8, hacia el mes de junio, apenas semanas después del lanzamiento de los incentivos financieros para que los municipios del país se encargaran de hacer cumplir las normas de prevención y control sanitario establecidas por el MINSA para los mercados de abastos, el nivel de cumplimiento se encontraba ya en 58%

**Gráfico 8**  
**Score de cumplimiento junio versus noviembre del 2020,**  
**nivel nacional**



Fuente: ENAHO.

a nivel nacional. Esto a pesar de que la mayoría de requerimientos constituían novedades para dichos establecimientos y de que, además, estos enfrentan notorios problemas para la acción colectiva (Keefer et al., 2019). Cinco meses después, el grado de cumplimiento se había elevado hasta 77% (el anexo 3 explica la metodología utilizada para calcular el grado de cumplimiento).

Las categorías que más mejoraron entre junio y noviembre del 2020 fueron el uso de equipamiento de seguridad, la limpieza y desinfección, y la gestión del mercado, todas las cuales aumentaron en más de 20 puntos porcentuales. El manejo de los residuos sólidos, aunque ha registrado una ligera mejora respecto a junio, es el tema más problemático del conjunto de indicadores evaluados.

**Tabla 4**  
**Score de cumplimiento: diferencias entre noviembre y junio**  
**(puntos porcentuales)**

Ciudad	Distancia mínima	Equipamiento de seguridad	Limpieza y desinfección	Residuos sólidos	Gestión del mercado	Total
Chiclayo	18%	33%	25%	60%	37%	35%
Cusco	32%	67%	35%	25%	23%	36%
Huancayo	26%	39%	38%	25%	35%	33%
Huánuco	-6%	30%	14%	-18%	-14%	1%
Ica	0%	33%	-25%	0%	25%	7%
Iquitos	8%	15%	33%	33%	14%	21%
Juliaca	-19%	17%	0%	50%	-4%	9%
Piura	-14%	0%	-31%	0%	-19%	-13%
Pucallpa	17%	67%	17%	-17%	17%	20%
Tacna	3%	-2%	38%	-64%	16%	-2%
Trujillo	13%	19%	17%	-12%	54%	18%

Mejora cumplimiento  Empeora cumplimiento

Esta mejora generalizada en el *score* de cumplimiento, sin embargo, no es uniforme en todo el país. Entre las 11 ciudades en las que se encuentran los 115 mercados analizados, hay 2 que muestran un retroceso en sus indicadores de cumplimiento: Piura y Tacna. El primer caso puede explicarse por el hecho de que la ciudad norteña recibió un *score* casi perfecto (98%) en junio, algo difícil de mantener en el tiempo –actualmente, su *score* es 85%, todavía de los más altos–. En el caso de Tacna, la caída se explica sobre todo por el retiro de contenedores que anteriormente servían a los mercados de la ciudad. En general, entonces, la tendencia hacia el cumplimiento resulta bastante uniforme.

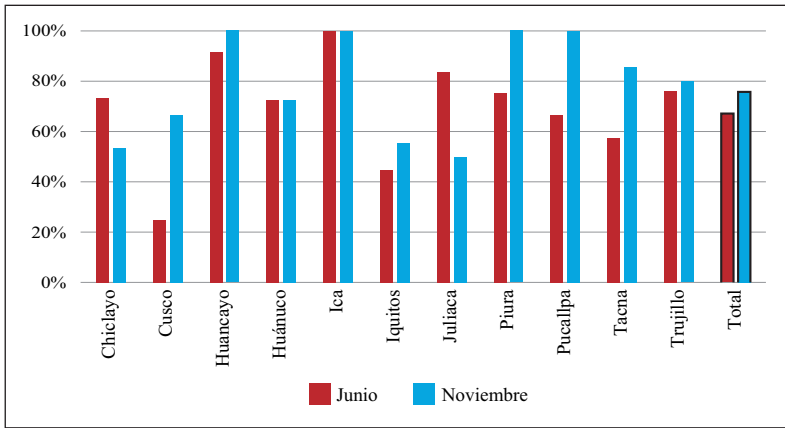
Sin embargo, así como ha aumentado el *score* de cumplimiento al interior de los mercados, también se verifica que, durante el periodo de estudio, ha aumentado la presencia de ambulantes: mientras que en junio se observó su presencia en el exterior del 68% de mercados, en noviembre esta cifra alcanzaba el 77%. De hecho, solo hay dos ciudades –Chiclayo y Juliaca– donde la presencia de ambulantes disminuyó, mientras que en el resto este indicador aumentó, en varios casos de manera considerable.<sup>7</sup>

A simple vista, se podría pensar que no existe conexión alguna entre los dos indicadores mencionados: el buen índice de cumplimiento de las normas de prevención y el control en los mercados, y la

---

7 Es importante señalar que las evaluaciones realizadas por Ton et al. (2021) y Defensoría del Pueblo (2021) identificaron la presencia de ambulantes mediante la técnica de observación directa, con una definición estricta de quién califica como comerciante ambulante: aquellos comerciantes cuyos puestos de venta se encuentran fuera de las instalaciones permanentes del mercado. Por el contrario, la identificación de ambulantes de la ENAHO –presentada en los gráficos de la sección 1 de este documento– depende de la percepción de los miembros de los hogares entrevistados. Por ello, es muy posible que estas personas hayan considerado a los ambulantes que se encontraban en las proximidades de un mercado como parte de este, lo que subestimaría la importancia del comercio ambulatorio como canal de distribución de alimentos (en relación con los datos presentados en esa sección).

**Gráfico 9**  
**Mercados con ambulantes en el exterior, junio versus noviembre**  
**Por ciudades**



presencia de vendedores ambulantes en los alrededores de estos. Sin embargo, nuestra investigación cualitativa mostró que ambos temas están, en realidad, estrechamente relacionados.

### **Evaluación cualitativa**

Con el fin de alcanzar una comprensión más profunda del proceso de implementación de medidas gubernamentales en los mercados de abastos, así como de las consecuencias –tanto planeadas como imprevistas– que dichas medidas tuvieron en el funcionamiento de estos establecimientos, se han incluido en el análisis los resultados de 16 grupos focales realizados en otros tantos mercados de abastos de Lima distribuidos en 3 distritos: San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador. Estos grupos focales, listados en el anexo

2, se realizaron durante el último trimestre del 2020, con la participación de entre 7 y 10 comerciantes cada uno; en estos se aplicó una guía de indagación diseñada para obtener información acerca de los problemas que generó la emergencia sanitaria, en particular las medidas sanitarias exigidas por la autoridad municipal competente.

Los grupos focales realizados en Lima fueron instrumentales para obtener una visión más detallada de la situación de los mercados durante la emergencia sanitaria, y dar sentido a los resultados del análisis cuantitativo. En general, los responsables de los mercados reportaron que, a pesar de haber hecho inversiones importantes y un esfuerzo de reorganización interna para cumplir con las exigencias sanitarias de las autoridades competentes, recibieron una gran cantidad de multas por parte de las municipalidades. En muchos casos, los comerciantes informaron que las multas se deben a la arbitrariedad y falta de consistencia de las normas aplicadas, así como a una actitud intransigente por parte de los inspectores municipales.

Además, señalaron que, cuando dichas multas no fueron abonadas, las municipalidades respondieron con un hostigamiento permanentemente, a pesar de que –según entienden– los municipios debían haber capacitado a los comerciantes en la implementación de medidas de seguridad y salud, puesto que contaban con los recursos necesarios para ello. Es claro, además, que dichas normas y multas eran solo aplicadas a los comerciantes de los mercados, y no a los de los centros comerciales ni a los comerciantes ambulantes. En varios casos, incluso se reportó el pedido de sobornos por parte de los supervisores municipales para dejar de cobrar las multas impuestas.

Respecto al tema del comercio ambulatorio, los vendedores de los mercados reportaron que la proliferación de esta actividad generó que las ventas al interior de estos establecimientos disminuyeran, debido a que a la clientela no le gustaba pasar por todos los protocolos de

seguridad que les impusieron a ellos, y preferían comprar sus productos a los ambulantes, quienes no están regulados por la municipalidad.<sup>8</sup> Además, los comerciantes de los mercados manifestaron que muchos consumidores tenían miedo de ingresar a los mercados por temor a contagiarse, lo que –probablemente– estaba relacionado con la mala publicidad generada en mayo, tras la acción mediática de la prensa, la inadecuada información del Gobierno y las intervenciones del MINSA en los mercados, como se discutió en la sección 2.1. Si a esto le sumamos el hecho reportado de que los precios de los comerciantes ambulatorios –que no tienen que invertir en medidas sanitarias ni en multas– tienden a ser más bajos, los incentivos a los consumidores para adquirir sus productos fuera del mercado se multiplicaron.

De acuerdo con los comerciantes entrevistados, toda esta situación –multas, necesidad de una mayor inversión, competencia desleal, trabas para el comercio fluido, temor al contagio– hizo insostenible el negocio al interior de los mercados, lo que, sumado al hecho de que muchos comerciantes eran población vulnerable, llevó a que entre 30% y 50% de los puestos interiores cerraran de manera temporal o permanente. Esta situación disminuyó aún más el atractivo de los mercados, pues la oferta de productos se redujo, lo que creó un círculo vicioso. De hecho, en casi todos los mercados visitados, se reportó una reducción en las ventas de entre 30% y 40% en los puestos individuales que continuaban funcionando hacia fines del 2020.

En suma, nuestra evidencia cualitativa sugiere que el éxito en la implementación de medidas de prevención y control epidemiológico en mercados significó un golpe muy duro a la economía de dichos establecimientos, pues se crearon incentivos no previstos para la proliferación

---

8 El Programa de Incentivos Municipales del MEF referido al control sanitario en mercados no estableció ninguna meta relacionada con el control del comercio ambulante, por lo que los municipios no contaban con incentivos financieros para realizar esa labor.

de un comercio ambulante que trabajaba en condiciones más competitivas que los mercados regulados. Paradójicamente, el mayor logro de las medidas gubernamentales para prevenir contagios en los mercados fue, al parecer, haber sacado a un número importante de consumidores de las instalaciones cerradas de los mercados e incentivarlos a hacer sus compras en espacios abiertos: la calle. Este efecto, totalmente imprevisto, no estaba contemplado en el diseño original de esta política, la cual fue elaborada antes de que se supiera que favorecer la presencia de personas en espacios abiertos fuera aceptada como una medida central para prevenir contagios.

En estas condiciones, hacia fines del 2020 todo hacía prever que el *shock* externo creado por la pandemia tendría impactos negativos y permanentes en el funcionamiento de los mercados de abastos. Sin embargo, como ya se señaló al final de la primera sección –y se verifica en la siguiente–, la evidencia disponible muestra lo contrario.

## **2.2. Impactos de largo plazo en los mercados**

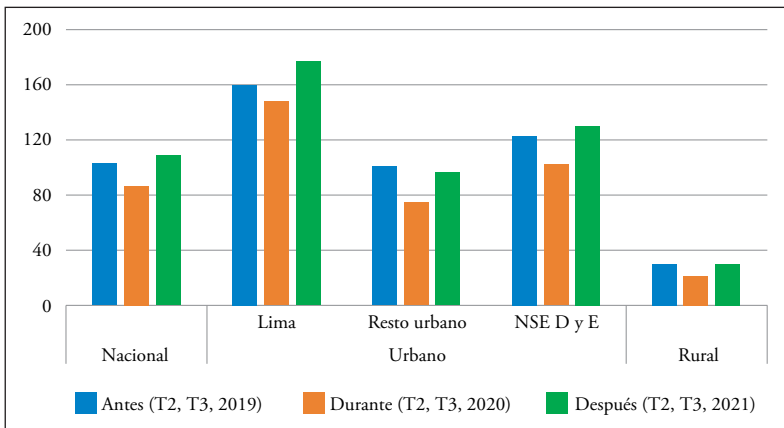
Los momentos en los cuales la economía peruana se vio más golpeada tanto por los efectos de la pandemia como por las medidas gubernamentales asociadas fueron el segundo y el tercer trimestre del 2020. En esos meses, la economía se contrajo en 30% y 9%, respectivamente, respecto al mismo periodo del año anterior. De hecho, a partir del último trimestre del 2020, la economía comenzó a recuperarse y alcanzó niveles similares a los registrados antes de la pandemia.

Dado este contexto, para verificar el comportamiento de los mercados de abastos –o, más específicamente, de sus ventas– antes, durante y después de la pandemia, resulta conveniente comparar la situación de estos establecimientos en periodos similares del año, para



evitar distorsiones causadas por la estacionalidad del consumo de diversos productos. Por ello, planteamos una comparación entre los segundos y terceros trimestres de los años 2019 (antes de la pandemia), 2020 (durante la pandemia) y 2021 (después de la pandemia<sup>9</sup>). Una vez establecidas estas categorías temporales, se puede agrupar la información de consumo de los hogares provista por la ENAHO de acuerdo con distintos ámbitos geográficos o socioeconómicos. El gráfico 10 muestra los resultados de este agrupamiento temporal para distintos ámbitos de análisis.

**Gráfico 10**  
**Consumo de alimentos en mercados antes,**  
**durante y después de la pandemia**  
**(valor promedio per cápita en soles, deflactado)**

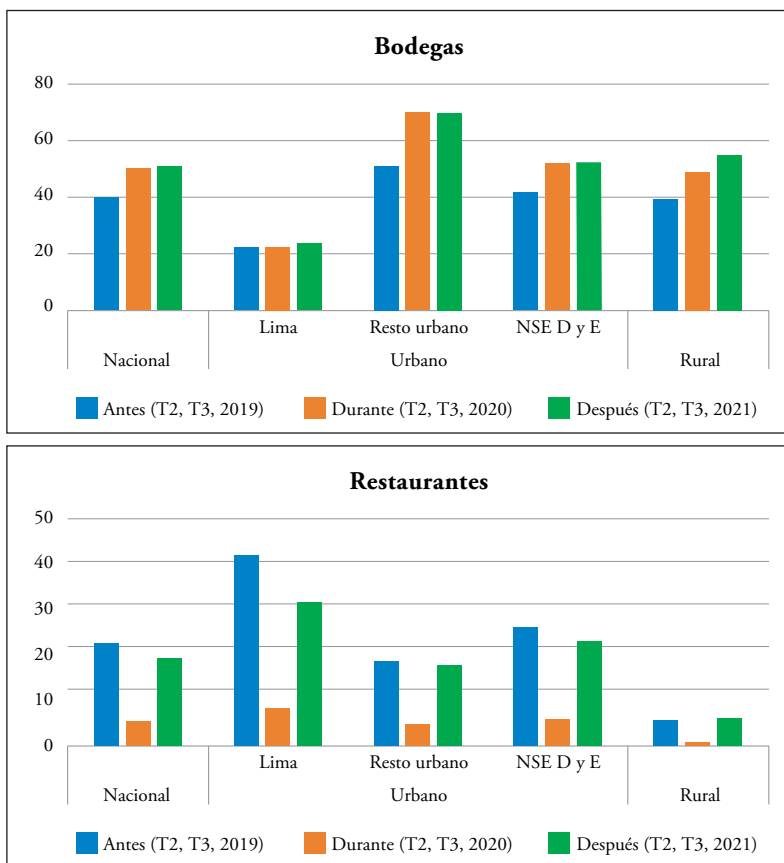


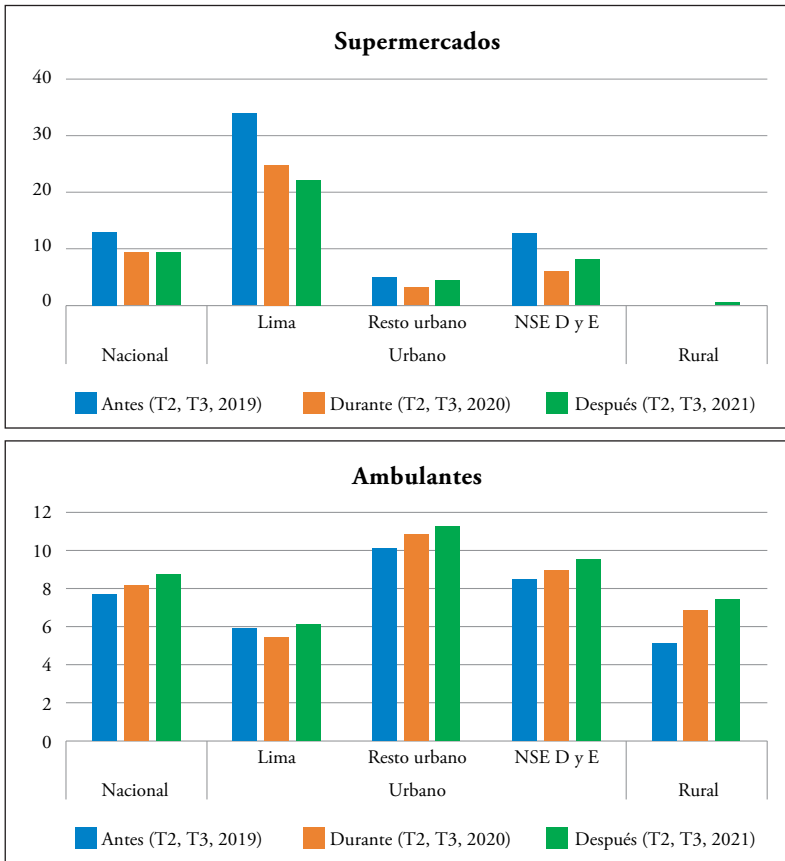
Como se observa, durante el 2021 los mercados recuperaron y mejoraron los niveles de ventas registrados antes de la pandemia, salvo

9 Aquí nos referimos a los impactos económicos mayores de la pandemia, no al proceso epidemiológico en sí mismo, que se extendió mucho más allá del tercer trimestre del 2021.

en el caso de las ciudades intermedias del país, donde la recuperación no ha sido total –las ventas fueron 5% menores que en el 2019–. Esta menor recuperación menor podría explicarse por el incremento sostenido del consumo de alimentos provistos por ambulantes y, sobre todo, por bodegas (ver gráfico 11).

**Gráfico 11**  
**Consumo de alimentos antes, durante y después de la pandemia**  
**(por ámbito)**  
**(valor promedio per cápita en soles, deflactado)**





Fuente: ENAHO.

Sin embargo, en los sectores urbanos de menores recursos y en el ámbito rural –donde el consumo en ambulantes y bodegas se incrementó de manera, al parecer, permanente–, las ventas de los mercados después de la pandemia superan los niveles previos. Por otro lado, en el caso de Lima, se aprecia una disminución notable del consumo de alimentos en supermercados y restaurantes, lo que podría explicar el incremento del 11% en el consumo de alimentos de mercados respecto al periodo previo a la pandemia.

En general, entonces, se puede afirmar que la idea de que el *shock* generado por la pandemia impactó de manera negativa y permanente en estos canales de distribución no tiene sustento empírico. A pesar de la situación crítica que atravesaron los mercados de abastos del país entre marzo y diciembre del 2020 –con una caída de la demanda, cierre de puestos, incremento de competencia desleal, y aumento de gastos operativos–, lograron sortear la crisis. Más aún, durante los meses más críticos de la emergencia sanitaria, los comerciantes de mercados se vieron obligados a implementar una serie de medidas que implicaron importantes niveles de coordinación e inversión –individual y colectiva–, y lo lograron a pesar de los problemas de cooperación y cumplimiento, que son endémicos en estas instituciones. Además, la incorporación de este sector de abastecimiento minorista en la política pública permitió desarrollar interesantes iniciativas públicas y privadas de modernización –como el desarrollo del servicio de pago electrónico; el fortalecimiento de capacidades en sanidad, inocuidad y servicios al cliente; los fondos concursables para la mejora de la infraestructura, entre otros–, que mejoraron su atractivo y valoración para el consumidor.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como en prácticamente todos los ámbitos de la actividad humana, el *shock* generado por la irrupción de la pandemia del COVID-19 tuvo un efecto disruptivo en el sistema de distribución de alimentos en el Perú. El cierre casi total de la economía nacional durante el segundo trimestre del 2020 redujo considerablemente el consumo de alimentos en todos los sectores de la población, aunque esta disminución fue temporal en la mayoría de los casos. Sin embargo, dicha medida general, sumada a las acciones específicas adoptadas por el Gobierno peruano para prevenir y controlar la propagación del virus, tuvo impactos significativos en la estructura misma del sistema de distribución de alimentos.

El canal de distribución de alimentos más afectado por esta conjunción de situaciones –con la excepción de los restaurantes– es el de los mercados de abastos, la piedra angular del sistema. En general, las medidas de prevención y control en mercados de abastos promovidas por el Estado peruano –especialmente mediante el Programa de Incentivos (MEF, Produce)– fueron adoptadas de manera satisfactoria. No es solo que la mayoría de estas medidas se cumplieron, sino que el nivel de cumplimiento fue mejorando a lo largo del tiempo. Sin embargo, el éxito de la aplicación de medidas de prevención y control al interior de los mercados ejerció en los comerciantes una presión –más inversiones y multas, menor demanda y ventas– que, a primera vista, parecían no están preparados para soportar, dados sus tradicionales problemas de

acción colectiva y la percibida precariedad de su situación económica. Sin embargo, pasado el tiempo, todo parece haber vuelto a la normalidad: al recuperarse la demanda de alimentos en los mercados, estos retomaron sus niveles de actividad previos a la pandemia, o incluso los mejoraron. Ciertamente, la información disponible no permite verificar si el *shock* de la pandemia generó o no cambios en la dinámica interna de los mercados –por ejemplo, en las características de los comerciantes, en la consolidación de los puestos, etcétera–, tema que requiere más investigación para ser dilucidado apropiadamente. Incluso así, aun si alguna modificación interna en los mercados se hubiera producido de manera endógena, el resultado final seguiría siendo una recuperación generalizada en sus actividades.

Son tres las lecciones que pueden extraerse de esta experiencia. Primero, parece claro que las medidas adoptadas por el Gobierno para evitar contagios en los mercados no fueron pensadas tomando en cuenta la realidad de estos establecimientos –poco organizados, con municipios que tenían escasa experiencia en fiscalizarlos, etcétera– ni su posición relativa dentro del sistema –competencia de los ambulantes y de las bodegas no reguladas–. Esto determinó que el propio cumplimiento de dichas disposiciones afectara de manera innecesaria su funcionamiento. En tal sentido, es importante que las autoridades competentes –al menos las del nivel central, en especial Produce– desarrollen espacios de coordinación permanente con representantes de los mercados, de manera que cualquier medida que se imponga para la regulación de estos establecimientos esté más acorde con la realidad.<sup>10</sup>

En segundo lugar, el hecho de que, a pesar de sus problemas, los mercados no solo hayan sido capaces de implementar las medidas

---

10 A mediados del año 2021, Produce instaló la Mesa Ejecutiva para el Desarrollo de Mercados de Abastos, un primer intento de solucionar este problema.

planteadas por el Gobierno, sino que hayan podido sobrevivir a un *shock* externo tan fuerte como el de la emergencia sanitaria, muestra dos evidencias: (i) que sí es posible aplicar políticas de mejoramiento y modernización del sistema de mercados, y (ii) que las personas que constituyen la base de este sistema –los comerciantes– están en condiciones de cumplir disposiciones generales incluso cuando estas requieren inversiones y acción colectiva. Probablemente, entonces, ha llegado el momento de diseñar políticas públicas que permitan aprovechar estas capacidades, hasta ahora no reconocidas, con el fin de mejorar el sistema de mercados de abastos en varios de sus puntos débiles, desde la inocuidad en el manejo de alimentos hasta la infraestructura de los establecimientos.

Finalmente, el *shock* de la pandemia ha probado que tanto el sistema de distribución de alimentos en general como el de mercados de abastos tradicionales en particular, a pesar de su percibida precariedad e informalidad, son flexibles y resilientes, capaces de adaptarse y afrontar situaciones adversas con suficiente rapidez. Evidentemente, sin embargo, la estructura actual no es perfecta ni mucho menos, pues se ha desarrollado de manera casi espontánea, no como un sistema coherente y robusto. En tal sentido, hay bastante espacio para lograr ganancias de eficiencia en los distintos componentes del sistema de distribución de alimentos del país. En todo caso, lo que queda claro es que este es un tema de interés nacional que requiere mucha mayor atención de la que ha recibido durante las últimas décadas, más aún en un país donde la seguridad alimentaria de la población vulnerable está siempre en riesgo.





## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cannock, G. y Geng, R. (1994). Diagnóstico sobre la eficiencia de los sistemas de comercialización agrícola en el Perú. En J. Escobal (Ed.), *Comercialización agrícola en el Perú* (pp. 25-73). GRADE.
- Defensoría del Pueblo (2021). *Informe especial 004-2021-DP. Situación de los mercados de abastos durante la emergencia sanitaria por COVID-19*.
- Escobal, J. (Ed.) (1994). *Comercialización agrícola en el Perú*. GRADE.
- Escobal, J. y Armas, C. (2018). *De La Parada al Mercado Mayorista de Santa Anita: efectos sobre los márgenes, competitividad y eficiencia de la cadena de producción y comercialización de la papa*. SEPIA XVII Cajamarca.
- FAO (2022). *Estado de la inseguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. <https://www.fao.org/publications/sofi/2022/es/>
- INEI (2021). *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2020*. Informe técnico.
- Keefer, P., Espinoza, M., Espinoza, A. y Fort, R. (2019). *Rule Enforcement, Collective Action and Growth: Micro Evidence and Mechanisms from Perú*. Working Paper. Inter-American Development Bank.

- Reardon, T. y Berdegú, J. A. (2002). The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development. *Development Policy Review*, 20(4), 371-388. <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00178>
- Reardon, T., Timmer, C. P., Barrett, C. B. y Berdegú, J. (2003). The Rise of Supermarkets in Africa, Asia, and Latin America. *American Journal of Agricultural Economics*, 85(5), 1140-1146.
- Shimizu, T. y Scott, G. (2014). Los supermercados y cambios en la cadena productiva para la papa en el Perú. *Revista Latinoamericana de La Papa*, 18(1), 77-103.
- Ton, G., Espinoza, M. y Fort, R. (2021). *COVID Policy and Urban Food Markets: Ownership matters*. Manuscrito no publicado.
- Trail, W. B. (2006). The Rapid Rise of Supermarkets? *Development Policy Review*, 24(2), 163-174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2006.00320.x>

## Anexo 1

### Indicadores considerados en los sondeos de junio y noviembre 2020

---

#### **Distancia mínima entre personas**

---

- Indicador 1: Aforo máximo señalado
- Indicador 2: Aforo máximo adecuado y controlado
- Indicador 3: Puertas diferentes de ingreso y salida señalizadas y controladas
- Indicador 4: Medida: personal de control diario dentro y fuera del mercado
- Indicador 5: Señalización para mantener la distancia en la cola de entrada al mercado
- Indicador 6: Pasillos despejados para el libre tránsito y provistos de la señalización necesaria
- Indicador 7: Ingreso preferencial para personas vulnerables

---

#### **Equipamiento de seguridad**

---

- Indicador 8: Uso obligatorio y permanente de mascarilla, mandil y guantes por parte de los vendedores
- Indicador 9: Uso obligatorio y permanente de mascarilla por parte de los compradores
- Indicador 10: Barreras de seguridad en cada puesto de venta

---

#### **Limpieza y desinfección**

---

- Indicador 11: Mecanismos para la desinfección de manos y suelas de zapatos en las puertas
- Indicador 12: Mecanismos para la desinfección de manos dentro del mercado
- Indicador 13: Estaciones de lavado o desinfección de manos
- Indicador 14: Limpieza y desinfección del mercado al menos una vez por semana

---

#### **Gestión de residuos sólidos**

---

- Indicador 15: Disponibilidad de tachos para el depósito de residuos sólidos por cada puesto de venta
  - Indicador 16: Contenedores principales para el acopio de los residuos sólidos del mercado ▶
-

---

**Gestión del mercado**


---

- Indicador 17: Espacios definidos limpios y desinfectados para la descarga de productos
- Indicador 18: Personal encargado del transporte y almacenamiento provisto de mascarillas
- Indicador 19: Señalización de horarios para la apertura y cierre al público
- Indicador 20: Afiches con consejos para una compra segura o anuncios por parlante
- 

## Anexo 2

### Grupos focales realizados en mercados de Lima

Distrito	Mercado
San Juan de Lurigancho	Mercado Santa Elizabeth
	Mercado San Gabriel
	Mercado San Carlos
	Mercado Ganímedes
	Mercado Santa Rosa
	Mercado San Hilarión
	Mercado Santa Rosa de América
Villa El Salvador	Mercado Señor de los Milagros
	Mercado Chama
	Mercado Cristo Salvador
	Mercado El Sol
Villa María del Triunfo	Mercado San Pedro
	Mercado Flora Tristán
	Mercado Inca Pachacútec
	Mercado Indoamérica
	Mercado Los Laureles

---

### Anexo 3

## Metodología y procesamiento de la información de la ficha de supervisión

Para el análisis cuantitativo de la ficha de supervisión se requirió organizar y codificar las respuestas reportadas por los funcionarios sobre la base de dos categorías dicotómicas: *cumple y no cumple*. De manera más específica, se les añadió un valor de 1 a las respuestas que cumplían con los requerimientos de la pregunta, y uno de 0 a las respuestas de los funcionarios que reportaban la falta de implementación y cumplimiento en los mercados supervisados. No obstante, es necesario mencionar que ciertas preguntas contaban con un rango mayor de calificación, el cual variaba entre 2 para el cumplimiento total de la pregunta, 1 para el cumplimiento parcial y 0 para la falta de cumplimiento. Dichas preguntas fueron:

- Pregunta 7: Instalación de agua potable
- Pregunta 11: Alumbrado eléctrico
- Pregunta 13: Residuos sólidos

Esta codificación, como se mencionó anteriormente, permitió utilizar y organizar las respuestas a nivel de mercados individuales, ciudades, regiones y a escala nacional, mediante la obtención de un *score* de cumplimiento. Dicho *score* se debe interpretar como el porcentaje de indicadores que los mercados supervisados han cumplido en cada caso.

Teniendo en cuenta el puntaje máximo que podía obtener un mercado en caso de que cumpliera con todos los requerimientos, se pasaba a obtener la relación entre el puntaje obtenido y el puntaje máximo posible, para así hallar los porcentajes de cumplimiento logrados en cada sección. Dichos porcentajes fueron denominados *ratios*, para así

proceder a separarlos por las categorías de la ficha de supervisión. Posteriormente, contando con el ratio de cada sección, se procedía a sacar un porcentaje total (promedio) sobre la base de los *scores* obtenidos en cada categoría.

## PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

### LIBROS

- 2022 *El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar*  
**María Balarin, Santiago Cueto y Ricardo Fort (Eds.)**
- 2020 *La dinámica del mercado laboral peruano: creación y destrucción de empleos y flujos de trabajadores*  
**Miguel Jaramillo y Daniela Campos**
- 2019 *Violencia contra las mujeres: la necesidad de un doble plural*  
**Wilson Hernández (Ed.)**  
GRADE, CIES y PNUD

### DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

- 2022 *Trayectorias educativas: seguimiento a jóvenes peruanos en pandemia*  
**Vanessa Rojas Arangoitia, Gina Crivello y Adriana Alván**  
Documentos de Investigación, 125
- 2022 *Inversión pública y desigualdad en América Latina*  
**Lorena Alcázar y Miguel Jaramillo**  
Documentos de Investigación, 124

- 2022 *Actitudes ante el riesgo y preferencias intertemporales de los trabajadores peruanos*  
**Miguel Jaramillo, Kristian López, Óscar Rodríguez y Diego Tocre**  
Documentos de Investigación, 123
- 2021 *Reactivando para un mejor país después de la pandemia de COVID-19: una propuesta de diagnóstico de acción para el Perú*  
**Miguel Jaramillo y Bruno Escobar**  
Documentos de Investigación, 122
- 2021 *Building back better after the COVID-19 pandemic: a diagnosis and reactivation proposal for Peru*  
**Miguel Jaramillo y Bruno Escobar**  
Documentos de Investigación, 121
- 2021 *El efecto de las prácticas parentales en el desarrollo infantil de comunidades urbanas y rurales de la selva peruana*  
**Juan León, Beatriz Oré, Martín Benavides, Gabriela Conde y Alejandra Miranda**  
Documentos de Investigación, 120
- 2021 *La educación de niños y niñas con discapacidad en el Perú durante la pandemia del COVID-19*  
**Gabriela Ramos, Santiago Cueto y Claudia Felipe**  
Documentos de Investigación, 119
- 2021 *Educación superior en tiempos de pandemia: una aproximación cualitativa a las trayectorias educativas de las y los jóvenes de Niños del Milenio en el Perú*  
**Vanessa Rojas Arangoitia**  
Documentos de Investigación, 118
- 2021 *Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana*  
**Hugo Ñopo y Sócrates Barinas**  
Documentos de Investigación, 117



- 2021 *Políticas de protección social y laboral en el Ecuador*  
**Hugo Ñopo y Alejandra Peña**  
Documentos de Investigación, 116
- 2021 *Políticas de protección social y laboral en el Perú: una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas*  
**Hugo Ñopo**  
Documentos de Investigación, 115
- 2021 *What difference do schools make? A mixed methods study in secondary schools in Peru*  
**Juan León, Gabriela Guerrero, Santiago Cueto y Paul Glewwe**  
Documentos de Investigación, 114
- 2021 *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia del estudio cualitativo longitudinal Niños del Milenio*  
**Vanessa Rojas Arangoitia**  
Documentos de Investigación, 113
- 2021 *Políticas para combatir la pandemia de COVID-19*  
**Miguel Jaramillo y Kristian López**  
Documentos de Investigación, 112
- 2020 *The coronavirus pandemic and its challenges to women's work in Latin America*  
**Diana Gutiérrez, Guillermina Martin y Hugo Ñopo**  
Documentos de Investigación, 111
- 2020 *El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina*  
**Diana Gutiérrez, Guillermina Martin y Hugo Ñopo**  
Documentos de Investigación, 110
- 2020 *Predictors of school dropout across: Ethiopia, India, Peru and Vietnam*  
**Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León**  
Documentos de Investigación, 109

- 2020 *COVID-19 and external shock: economic impacts and policy options in Peru*  
**Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo**  
Documentos de Investigación, 108
- 2020 *COVID-19 y shock externo: impactos económicos y opciones de política en el Perú*  
**Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo**  
Documentos de Investigación, 107
- 2020 *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*  
**Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo**  
Documentos de Investigación, 106
- 2020 *La apuesta por la infraestructura: inversión pública y reproducción de la escasez hídrica en contextos de gran minería en el Perú y Colombia*  
**Gerardo Damonte, Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Ana Paula López**  
Documentos de Investigación, 105
- 2020 *Minería y conflictos en torno al control ambiental. La experiencia de monitoreos hídricos en la Argentina, el Perú y Colombia*  
**Julieta Godfrid, Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Ana Paula López**  
Documentos de Investigación, 104
- 2020 *Gobernanzas plurales del agua: formas diversas de concepción, relación, accesos, manejos y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú*  
**Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro**  
Documentos de Investigación, 103

- 2020 *Minería, escasez hídrica y la ausencia de una planificación colaborativa*  
**Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López**  
Documentos de Investigación, 102

#### AVANCES DE INVESTIGACIÓN (serie digital)

- 2022 *Resiliencia en tiempos de pandemia: el caso de las ollas comunes en Lima, Perú*  
**Lorena Alcázar y Ricardo Fort**  
Avances de Investigación, 41
- 2020 *Entendiendo la paradoja de la maternidad adolescente en Lima Metropolitana: un análisis de los efectos de vecindario en el 2013*  
**Selene Cueva Madrid**  
Avances de Investigación, 40
- 2020 *El agua, un anhelo permanente. La minería y sus efectos territoriales sobre el agua en la comunidad afrodescendiente de Patilla, La Guajira, Colombia*  
**Liza Minely Gaitán Ortiz**  
Avances de Investigación, 39

#### Brief de políticas ANÁLISIS & PROPUESTAS

- 2022 *Resilience in a pandemic: the case of community pots in Lima, Peru*  
**Lorena Alcázar y Ricardo Fort**  
Análisis & Propuestas, 66
- 2022 *Resiliencia en tiempos de pandemia: el caso de las ollas comunes en Lima, Perú*  
**Lorena Alcázar y Ricardo Fort**  
Análisis & Propuestas, 65

- 2022 *Madres jóvenes en pandemia: una aproximación cualitativa a los retos del cuidado infantil*  
**Vanessa Rojas Arangoitia y Adriana Alván León**  
Análisis & Propuestas, 64
- 2022 *Trayectorias educativas: seguimiento de jóvenes peruanos en pandemia*  
**Vanessa Rojas Arangoitia, Gina Crivello y Adriana Alván León**  
Análisis & Propuestas, 63
- 2021 *La educación de niños y niñas con discapacidad en el Perú durante la pandemia*  
**Gabriela Ramos, Santiago Cueto y Claudia Felipe**  
Análisis & Propuestas, 62
- 2021 *Educación superior en pandemia: una aproximación cualitativa desde Niños del Milenio*  
**Vanessa Rojas Arangoitia**  
Análisis & Propuestas, 61
- 2021 *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia cualitativa de Niños del Milenio*  
**Vanessa Rojas Arangoitia**  
Análisis & Propuestas, 60
- 2021 *¿Qué diferencia hacen las escuelas?: un estudio de métodos mixtos en colegios secundarios del Perú*  
**Juan León, Gabriela Guerrero, Santiago Cueto y Paul Glewwe**  
Análisis & Propuestas, 59
- 2021 *Estratificación de los retornos a la educación superior en el Perú: el rol de la calidad de la educación y las opciones de carrera*  
**Alan Sánchez, Marta Favara y Catherine Porter**  
Análisis & Propuestas, 58

- 2021 *Do more school resources increase learning outcomes?: evidence from an extended school-day reform*  
**Jorge M. Agüero, Marta Favara, Catherine Porter y Alan Sánchez**  
Análisis & Propuestas, 57
- 2020 *Acceso a dispositivos y habilidades digitales de dos cohortes en el Perú*  
**Santiago Cueto, Juan León y Claudia Felipe**  
Análisis & Propuestas, 56
- 2020 *Perú: construcción de infraestructuras: no perder las oportunidades de reducir las desigualdades en el acceso al agua*  
**Gerardo Damonte, Ana Paula López y Diego Navarro**  
Análisis & Propuestas, 55
- 2020 *Colombia: producción de desigualdades en las relaciones con el agua: consecuencias de la construcción de infraestructuras*  
**Astrid Ulloa, Catalina Quiroga, Liza Gaitán y Gerardo Damonte**  
Análisis & Propuestas, 54
- 2020 *Chile: nuevos atributos en los protocolos de emergencia ambiental a considerar en el ámbito de la minería*  
**Julieta Godfrid, Gerardo Damonte y Alex Godoy Faúndez**  
Análisis & Propuestas, 53
- 2020 *Predictores de la deserción escolar en el Perú*  
**Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León**  
Análisis & Propuestas, 52
- 2020 *Argentina: propuestas para mejorar los mecanismos de evaluación ambiental minera*  
**Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Ana Paula López y Lautaro Clemenceau**  
Análisis & Propuestas, 51

- 2020 *Perú: propuestas para mejorar los mecanismos de evaluación ambiental minera*  
**Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro**  
Análisis & Propuestas, 50
- 2020 *Colombia: minería y conflictos en torno a la contaminación del agua: la experiencia de monitoreos hídricos comunitarios en La Guajira, Colombia*  
**Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Gerardo Damonte**  
Análisis & Propuestas, 49
- 2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*  
**Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro**  
Análisis & Propuestas, 48
- 2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*  
**Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro**  
Análisis & Propuestas, 47
- 2020 *Perú: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*  
**Gerardo Damonte, Julieta Godfrid, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro**  
Análisis & Propuestas, 46

Véanse estas y otras publicaciones en  
<http://www.grade.org.pe/publicaciones/>

*El impacto de la pandemia en el sistema  
de distribución de alimentos del Perú:  
los mercados de abastos minoristas*

se terminó de editar en el  
mes de diciembre del 2022.

Grupo de Análisis para el Desarrollo  
GRADE  
Av. Grau 915, Barranco, Lima 15063  
Teléfono: 247 9988  
[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)

Durante el año 2020, la emergencia sanitaria del COVID-19 puso a prueba la efectividad y la capacidad de resiliencia del sistema de distribución de alimentos del Perú, en particular, en su pieza más importante: los mercados de abastos tradicionales, donde se concentra más de la mitad del gasto de los hogares en alimentos. El *shock* se manifestó en dos dimensiones: la reducción de la demanda de alimentos de una población repentinamente empobrecida, y las medidas de prevención y control adoptadas por el Gobierno nacional.

Aunque la evidencia no abunda, es posible afirmar que esta situación generó una afectación económica significativa en los mercados de abastos, mayor que en casi todos los otros canales de distribución de alimentos. Sin embargo, en el mediano plazo, estos establecimientos fueron capaces de capear el temporal, sobrevivir a una situación límite y, eventualmente, recuperar sus niveles de actividad prepandemia y su importancia relativa en el sistema. Esta capacidad de resiliencia sugiere que las debilidades institucionales de los mercados, asociadas a la informalidad de su gobernanza, no solo esconden recursos y capacidades que pueden ser movilizadas en situaciones de emergencia, sino que los proveen de la flexibilidad necesaria para adaptarse a momentos de crisis.

ISBN: 978-612-4374-53-1



9 786124 374531