

PROYECTO DE LEY

LEY DE FOMENTO Y PROMOCION DE MERCADOS CAMPELINOS LOCALES

Artículo 1: **Finalidad de la Ley**

La presente ley tiene por finalidad brindar un marco institucional que fomente y promueva el desarrollo y crecimiento de los mercados campesinos locales a lo largo del territorio nacional, en especial a aquellos donde se practica la agricultura sostenible.

Artículo 2: **Objetivos de la Ley**

- a) Promover la comercialización de productos campesinos sanos, en particular la que se realiza a través de la pequeña agricultura familiar y que contribuye a la seguridad alimentaria nacional.
- b) Producir un encuentro directo y cooperante entre productores y consumidores en beneficio de ambos.
- c) Promover la organización y participación directa de los campesinos en su desarrollo económico.
- d) Dinamizar el mercado de productos nativos y locales sanos y promover su consumo en el mercado interno.
- e) Promover y preservar las costumbres ancestrales de las Comunidades Campesinas a través de sus actividades de comercio.

Artículo 3: **Definiciones:** Para efectos de la Ley de Fomento y Promoción de Mercados Campesinos, se tomará en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Campesinos:** Aquellas personas que, viviendo o no en una Comunidad Campesina ubicada en cualquier parte del territorio nacional, son propietarios o poseedores de tierras. No se incluye en esta definición a los campesinos sin tierras.
- b) **Agricultura sostenible:** Proceso dinámico en el que participan hombres, mujeres y familias igualmente en la producción sana de recursos naturales y que son aprovechadas racionalmente, empleando los principios de la agroecología.
- c) **Seguridad Alimentaria:** Situación en la que existen alimentos suficientes y accesibles o disponibles para cada persona y un sistema de producción que lo permita.
- d) **Productos sanos:** Aquellos productos agrícolas que no usan insumos químicos, que no alteran los recursos y sistemas

naturales, que usan recursos y sistemas naturales de manera ecológica y sostenible y que no dependen de insumos externos.

- e) **Mercados Campesinos:** Punto de encuentro entre la oferta y demanda de bienes y servicios procedentes de las familias campesinas del país. Para efectos de esta ley, se considera a las Ferias Campesinas como la expresión más típica de los Mercados Campesinos, sin que se cierre la posibilidad de reconocer a otro tipo de manifestaciones.

Artículo 4: Definición de Feria Campesina:

La Feria Campesina es el conjunto de actividades de comercio minorista de productos locales ya sea alimenticios, agropecuarios o artesanales, incluidas las manifestaciones socio-culturales, que realizan los campesinos peruanos en un espacio físico debidamente autorizado por la Municipalidad local o provincial y cuyo objetivo es generar un encuentro directo entre productores y consumidores para lograr un beneficio común.

Artículo 5: Clases de Ferias Campesinas:

Por la iniciativa en su organización, las Ferias Campesinas pueden ser:

- a) **Municipales**, cuando la dirección y organización es promovida directamente por la Municipalidad respectiva ya sea distrital o provincial.
- b) **Autogestionarias**, cuando la dirección y organización es promovida por los propios campesinos u organizaciones locales.

Cuando la presente ley señale el término "Feria Campesina" se refiere tanto a la Feria Municipal como a la Feria Autogestionaria, salvo que se indique expresamente lo contrario. Asimismo, cuando se refiera a los municipios se refiere indistintamente a los distritales o provinciales, salvo que se indique expresamente lo contrario.

Por su duración, las Ferias Campesinas pueden ser indistintamente:

- a) **Ferías Temporales:** Son aquellas cuya duración tiene un plazo fijo, es decir, un plazo de inicio y un plazo de término previamente establecido.
- b) **Ferías Regulares:** Son aquellas que se realizan de manera sucesiva e indefinida en el tiempo tales como las Ferias Dominicales, Ferias Sabatinas con carácter permanente.

Artículo 6: Mecanismos Estatales de Promoción de las Ferias Campesinas:

El Estado promoverá las Ferias Campesinas a través de los siguientes mecanismos:

- a) **Ferias Municipales Distritales:** Todo municipio distrital del Perú, que sea habitado por población campesina promoverá la realización de Ferias Campesinas en su jurisdicción. Sin perjuicio de ello, estará obligado a garantizar, como mínimo la realización o vigencia de por lo menos dos Ferias Campesinas Regulares al año en su distrito. Para tal efecto, asignará espacios físicos idóneos, promoverá la organización de los campesinos y destinará los recursos necesarios para su efectiva realización y mantenimiento.
- b) **Ferias Municipales Provinciales:** Todo municipio provincial del Perú, en cuyos distritos se organizan Ferias Campesinas, deberá promover la organización y vigencia en la Provincia de por lo menos tres Ferias Campesinas Provinciales Regulares al año, con participación de los Campesinos de las Ferias Distritales y otros participantes interesados.
- c) **Información y sostenibilidad:** El Gobierno Regional, a través de sus direcciones correspondientes, promoverá el desarrollo y sostenibilidad de las Ferias Campesinas de su región brindando toda la cooperación necesaria. Asimismo, generará información de interés sobre las Ferias Campesinas que se realicen en las provincias y distritos de su jurisdicción.
- d) **Programas de Cooperación:** Todas las instituciones del Estado vinculadas a la promoción de las micro y pequeñas empresas incluirán en sus planes estratégicos anuales acciones referidas a capacitación, desarrollo y financiamiento a campesinos y entidades que participan y promueven Ferias Campesinas.

Artículo 7: Obligaciones específicas de los Municipios Distritales y Provinciales:

Son obligaciones de los Municipios en relación a las Ferias Campesinas:

- a) Organizar y mantener al año por lo menos dos Ferias Campesinas Regulares de 20 participantes cada una, en el caso de municipios distritales; y, por lo menos, tres Ferias Campesinas Regulares al año de 50 participantes cada una, en el caso de los municipios provinciales.
- b) Destinar espacios idóneos de uso público o de bienes de propiedad municipal para la realización de las Ferias Campesinas.

- c) Contemplar en sus planes de zonificación espacios físicos permanentes para la realización de Ferias Campesinas.
- d) Brindar seguridad a las Ferias Campesinas y a sus participantes.
- e) Salvaguardar la salud e higiene de las Ferias Campesinas y de los consumidores.
- f) Promover en las Ferias Campesinas la venta y consumo de productos sanos (sin insumos químicos) y de preferencia de la propia localidad.
- g) Establecer medidas para apoyar preferentemente el acopio y traslado de productos de los lugares de producción hasta la Feria, en el caso que la distancia lo amerite. En aquellas zonas donde existen dificultades de acceso, los municipios garantizarán tanto a productores como a consumidores condiciones de acceso a las Ferias. Si la distancia a la Feria para el pequeño productor autorizado supera los 30 kilómetros y ello afecta su participación en la Feria, el municipio implementará mecanismos para su traslado oportuno. Cada Municipio definirá los mecanismos más eficientes para dicho traslado, de acuerdo a su realidad.
- h) Difundir la realización de las Ferias Campesinas por los medios de comunicación local o a través de avisos y publicaciones en los medios de difusión municipal o su portal de Internet.

Artículo 8: Facultades de los Municipios Distritales y Provinciales:

Son facultades de los Municipios Distritales y Provinciales en materia de Ferias Campesinas:

- a) Expedir autorización, mediante resolución de Alcaldía, para la realización de las Ferias Campesinas.
- c) Expedir normas para reglamentar la realización específica de las Ferias Campesinas que apruebe en su jurisdicción.
- d) Dar preferencia a las Ferias Campesinas de productos sanos.
- e) Autorizar un número mínimo y máximo de puestos para cada Feria, según el área del espacio físico asignado.
- f) Autorizar, empadronar y extender carné o credencial individual para la identificación de los campesinos participantes de las Ferias Campesinas Municipales.
- g) Cobrar una tasa simbólica por concepto de participación en la Feria Campesina Municipal.

- h) Autorizar la participación en las Ferias Campesinas de campesinos que no domicilian en la jurisdicción a fin de diversificar la oferta de productos. En este caso, se dará preferencia a aquellos que pertenecen a cuencas o pisos ecológicos cercanos a la jurisdicción.
- i) Establecer horarios adecuados para la realización de las Ferias Campesinas.
- j) Consultar a los vecinos colindantes, la asignación de los espacios físicos para la Feria Campesina. Esta consulta podrá hacerse en aquellos casos en los que se pueda afectar gravemente a estos vecinos y existan pedidos en ese sentido.
- k) Disponer la cancelación y el traslado de una Feria Campesina por razones de seguridad y salubridad o incumplimiento grave de obligaciones.
- l) Promover mecanismos de cooperación entre las Ferias Campesinas distritales y provinciales con las Ferias que se realicen en zonas urbanas. Mediante convenios específicos, las Municipalidades pueden realizar Ferias itinerantes entre ellas.

Artículo 9: De las Ferias Campesinas Autogestionaria

Pueden ser Organizadores de Ferias Autogestionarias, las siguientes personas:

- a) Organizaciones campesinas domiciliadas en la jurisdicción, debidamente registradas en la Municipalidad respectiva.
- b) Personas Jurídicas domiciliadas en la jurisdicción, debidamente registradas en los Registros Públicos.
- c) Personas Naturales mayores de edad, domiciliadas en la jurisdicción.

Artículo 10: Requisitos

Para que la Municipalidad apruebe la realización de una Feria Campesina Autogestionaria, el Organizador o los Organizadores deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Presentar una solicitud ante la Municipalidad Distrital o Provincial, según corresponda, consignando:
 - Denominación de la Feria.
 - Objetivos.
 - Tipo de Feria (Temporal o Regular)
 - Días y horas de realización.
 - Relación de campesinos participantes y los rubros en los que participan. El número mínimo de participantes será de 20 a nivel distrital y de 50 a nivel provincial.
 - Número de puestos que tendrá y los productos o servicios que se expendrán.
 - Espacio físico o local donde se efectuará (en el caso de contar con ello), especificando los espacios que ocupará, los servicios mínimos existentes y los accesos.

- Propuesta de participación y cooperación esperada del Municipio para el desarrollo y éxito de la Feria.
- b) Declaración Jurada del solicitante de estar inscrito como Organización Campesina en el Municipio respectivo, de ser el caso. La Municipalidad podrá verificar directamente la información. En caso sea falsa, denegará de plano la solicitud.
 - c) Copia de su personería jurídica vigente en los Registros Públicos, en el caso que el Organizador sea una Persona Jurídica.
 - d) Declaración Jurada del solicitante (si es persona natural) o del representante (si es persona jurídica u organización campesina) de no tener antecedentes penales ni estar incurso en proceso penal por delito doloso.
 - e) Presentar las credenciales vigentes, otorgadas por la institución a la que representan.

Artículo 11: Cesión en uso de espacios municipales

El Organizador gestionará ante la Municipalidad respectiva la autorización para realizar la Feria Campesina Autogestionaria, la misma que se expedirá mediante Resolución de Alcaldía. De lograrse la autorización, ésta le dará derecho a la cesión en uso temporal de un espacio físico de uso público o un bien de propiedad municipal para la realización de la Feria en los plazos y condiciones que se acuerden entre la Municipalidad y el Organizador. La autorización también da derecho a obtener garantías para su realización en condiciones de seguridad y salubridad.

Sin perjuicio de ello, el Organizador también puede ofrecer a la Municipalidad un espacio físico propio en locales comunales o terrenos privados. En ese caso, la Municipalidad verificará que ésta tenga las condiciones necesarias para la realización de una Feria Campesina segura y saludable de acuerdo al Reglamento y aprobará su realización si se cumplen los requisitos adicionales.

Artículo 12: Acuerdos de Participación

Los campesinos domiciliados en la jurisdicción interesados en participar en la Feria Autogestionaria lo harán a través de Acuerdos de Participación que suscribirán directamente con el Organizador. No podrán suscribir estos acuerdos quienes realicen exclusivamente actividades como intermediarios. Sí podrán suscribir estos acuerdos quienes vivan fuera de la jurisdicción tratándose de cuencas o pisos ecológicos colindantes, con un límite del 10% del total de participantes. Los Acuerdos de Participación deben regirse por la presente ley y su reglamento, las normas municipales específicas y, supletoriamente, por el Reglamento Interno que elaborará el Organizador.

Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales

Primera: En un plazo de 90 días calendarios desde la promulgación de la presente ley, el Poder Ejecutivo, dictará las normas reglamentarias respectivas. Para tal efecto, pre publicará el reglamento respectivo y realizará una difusión y discusión abierta de su contenido, otorgando 45 días para que los interesados formulen sus aportes. Vencido el plazo, aprobará el reglamento informando sobre su contenido a través de los medios de comunicación local.

Segunda: El funcionamiento de las Ferias Campesinas, se regirá por las normas de la presente ley, su reglamento así como por el reglamento específico municipal. Supletoriamente, se regirá por los Acuerdos de Participación entre Organizador y participantes de la Feria. Estos Acuerdos estarán contenidos en el Reglamento Interno que elabore el Organizador.

Tercera: La presente ley entrará en vigencia a los 90 días calendarios luego de su publicación en el diario oficial y es aplicable a las Ferias Campesinas que se instalen con posterioridad a su vigencia, sin perjuicio de que las Ferias existentes opten voluntariamente por acogerse a estas disposiciones. De no acogerse, seguirán funcionando con las normas anteriores. Es nulo todo acto que desconozca la existencia de las actuales Ferias o intente trasladarlas sin acuerdo expreso con los feriantes. Esta última disposición entrará en vigencia al día siguiente de la publicación de esta ley en el diario oficial El Peruano.

Cuarta: Deróguese las normas que se opongan a la presente ley.

Lima, enero de 2008

EXPOSICION DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY DE FOMENTO Y PROMOCION DE MERCADOS CAMPESINOS LOCALES

1. Fundamentos:

Actualmente, el Perú atraviesa una etapa de importante crecimiento económico que se refleja en una serie de indicadores macroeconómicos positivos (PBI, exportaciones, reservas, consumo, superávit fiscal, etc.), lo que representa un avance que es especialmente notorio en sectores urbanos ligados principalmente a la agroexportación y a la bonanza del sector minero, entre otros. No obstante, el crecimiento económico no es equitativo pues no se refleja con nitidez en los indicadores del sector rural y campesino en los cuales subsisten los problemas estructurales de muchas décadas: pobreza, desnutrición, falta de infraestructura, poca competitividad, ausencia de mercados, débil institucionalidad, etc. Tenemos un crecimiento económico, aún no un desarrollo económico, y éste no llega al sector más pobre del país.

A pesar que existe en el Perú un gran potencial en los mecanismos de comercialización campesina que se expresan en la presencia de miles de mercadillos informales y Ferias Campesinas a nivel nacional, es evidente que el sector campesino se caracteriza por un escaso desarrollo de sus mercados locales, sobretudo en zonas donde se ubican las comunidades campesinas o nativas, alejadas de las grandes ciudades.

Este débil desarrollo de mercados no sólo se circunscribe al mercado de productos sino también a los mercados financieros, de servicios y de trabajo. Se trata de un sector económico y social que se desenvuelve en medio de enormes carencias y con ausencia de un marco institucional estable, lo que genera incertidumbres, inestabilidades que impiden su desarrollo.

La experiencia de muchos países desarrollados muestra que un país no puede renunciar totalmente a desarrollar sus propios mercados dando prioridad únicamente a los mercados externos. El riesgo de tales políticas es que terminen recortando la expansión de nuestros mercados internos y las posibilidades de sobrevivencia de nuestras futuras generaciones, pues puede llevar a que la economía peruana sea muy frágil y sujeta a los vaivenes internacionales con riesgos de mayor endeudamiento.

Las cadenas de comercialización –en el que predomina la intermediación de productos- aunados a los altos costos de hacerlo impiden que los pequeños productores campesinos locales se beneficien de la transacción comercial. Si bien ello permite un cierto nivel de ingreso monetario, no se refleja un beneficio proporcional al esfuerzo que realizan.

Actualmente, se estima que existen 1.5 millones de peruanos pobres que estarían ligados directamente a estos mecanismos de comercialización y 2.5 millones de manera indirecta, siendo claro sus efectos en la generación de empleo. Es evidente que esta realidad nos enseña que el mejor programa social no sería aquel que “entrega pescados” sino el que “enseña a pescar”, es decir, aquel que apunte a empoderar al campesino y desarrollar sus capacidades y potencialidades, antes que asistirlo con pequeños dadivas estatales, como tradicionalmente ha ocurrido en el Perú.

De acuerdo a la información disponible, existe en el Perú 5,680 comunidades campesinas; ellas controlan cerca del 40% del total de tierras en uso agropecuario, siendo la mayor parte de estas tierras pastos naturales. La mayor parte de ellas se encuentran en las regiones montañosas y pobres del país. Están habitadas por más de dos y medio millones de personas (el 40% de la población rural total nacional).

Estas Comunidades son importantes abastecedoras de alimentos para el mercado interno, y su participación en la oferta agropecuaria nacional oscila entre el 25% y el 30% del valor bruto de la producción. Son espacios que permiten la reproducción social, cultural y económica de un amplio sector de la población peruana, en gran parte marginada por las políticas del Estado. A pesar de su aparente informalidad, son uno de los pocos espacios institucionales y organizativos que se mantienen vigentes en el país, hecho relevante en un contexto caracterizado por una creciente debilidad institucional.

En este sentido, recordemos que son 711,571 comuneros jefes de familia (equivalente a una población de 2. 5 millones de personas) que forman parte de las 5,680 comunidades campesinas que existen en el país. Cantidad que en números absolutos es mayor que los 611,327 productores agrarios que declararon en el último censo agropecuario pertenecer a algún otro tipo de organización (ronda campesina, comités, asociaciones, juntas, etc).

Estas Comunidades cumplen un papel importante en la modernización de las áreas de montaña. Sus reivindicaciones principales han sido -y siguen siendo- el acceso a la educación, a mejores condiciones de salud, a la comunicación, a las vías de

transporte, a una buena administración de justicia, etc. Los comuneros han construido con sus recursos e iniciativa, más escuelas y kilómetros de caminos rurales que toda la inversión pública nacional.

En otras palabras, estas Comunidades tienen un gran potencial modernizador para lograr un desarrollo económico equitativo del país, pero las condiciones favorables para desplegar estas potencialidades están trabadas por políticas discriminatorias o indiferentes que traban su desarrollo.

En los últimos años, se han conocido experiencias exitosas promovidas por Organizaciones No Gubernamentales y organizaciones campesinas donde los pequeños productores han logrado insertarse a sus mercados locales mediante Ferias Campesinas, que siendo exitosos, en algunos casos, no son sostenibles en el tiempo, entre otros motivos, por la falta de un marco legal adecuado que encamine su desarrollo. Estas Ferias en algunos casos no son sostenibles tampoco por las escasas estrategias de empoderamiento y porque los convenios que realizan con instituciones del Estado (llámese alcaldías distritales y provinciales) concluyen apenas hay un cambio de autoridades.

El presente proyecto de ley, parte de la idea básica que el desarrollo de mercados va asociado al desarrollo de la institucionalidad y de un marco legal que generen los incentivos necesarios para multiplicar su desarrollo.

La pequeña agricultura familiar ha tenido pocas oportunidades, pero tiene grandes potencialidades y experiencias exitosas para lograr su inclusión como parte de nuestro país. Ello, porque históricamente el Estado ha vivido a espaldas del desarrollo de los agentes económicos más postergados. El impulsar o fomentar el desarrollo de mercados campesinos locales, combinado con actividades de sensibilización a los consumidores permitirá preservar y valorar la cultura y los productos locales.

De otro lado, es importante resaltar que la economía campesina combina actividades productivas y de comercialización con el fin de complementar su dieta alimentaria o cubrir necesidades básicas (salud, educación, etc.) sobre la base de la venta de sus excedentes. En ese sentido, hoy los ingresos monetarios no representan un peso importante en su economía, pues hay familias que viven con 100 soles mensuales y que complementan su consumo con trueques locales. Por ello, es necesario promover mercados campesinos que permitan un incremento importante en los ingresos de la economía familiar campesina.

Un rasgo principal de la propuesta es orientar la promoción de productos locales, es decir, provenientes de las comunidades campesinas y no de aquellos "importados" de otras zonas o regiones. Estos productos pueden ser los agropecuarios o aquellos que tienen un proceso de transformación inicial que puede complementarse además con venta y promoción de productos artesanales, a fin de que puedan tener acceso aquellos campesinos que no tienen excedentes de producción por tener parcelas muy pequeñas.

El proyecto busca además promover preferentemente el fomento de mercados de productos sanos proveniente de la pequeña agricultura familiar. Es importante subrayar en este punto que la oferta de productos provenientes de las familias campesinas, en su gran mayoría, no utiliza agroquímicos tales como plaguicidas y pesticidas, por lo que contribuye también de manera sustancial a promover una agricultura sostenible y la seguridad alimentaria nacional.

La conservación del medio ambiente es un tema de importancia nacional y mundial que está ligado a las bondades de la agricultura. Pero es la pequeña agricultura familiar de las zonas andinas la llamada a preservar el medio ambiente por no usar insumos contaminantes (agroquímicos) en comparación con el otro tipo de agricultura intensiva causante de la contaminación de los recursos hídricos.

El Perú posee una muy alta diversidad de climas, de pisos ecológicos y zonas de producción y de ecosistemas productivos. Por superficie de bosques, el Perú es el segundo país en América Latina y el cuarto en el mundo, mientras que de las 117 zonas de vida reconocida en el mundo, 84 se encuentran en el Perú. La pequeña agricultura familiar campesina y nativa contribuye a su preservación así como la posibilidad futura de potenciar el ecoturismo al satisfacer necesidades de recreación.

Otro aspecto relevante del proyecto apunta a conservar las costumbres ancestrales de los pueblos, que es una tarea no solo de las comunidades campesinas sino de toda la sociedad en general. Estas son costumbres oriundas, propias de los pueblos que tenemos que defender para que no desaparezcan. Las manifestaciones de las actividades de los pueblos campesinos como son: siembra de cultivos andinos, fiestas patronales, ferias artesanales, bailes, uso de las hierbas medicinales representan el modo de ser de las comunidades andinas.

¿Cuál es la situación actual de los mercados campesinos?

De acuerdo a un sondeo realizado por PIDAASSA Perú en el departamento de Junín y Huancavelica, los mercados campesinos pueden ser caracterizados en función a los lugares de procedencia de los agricultores: zona del valle, zona media y zona alta, que caracterizan los pisos ecológicos de nuestro país. La mayor parte de estos mercados se encuentran localizados en las principales capitales de provincia, y las ferias agropecuarias semanales están ubicadas en las capitales de distritos y capitales de provincia, mientras que las ferias agropecuarias se encuentran localizadas en las plazas de los distritos.

De la información recabada podemos observar que los campesinos que vienen de la zona *de valle* se insertan a los mercados de las capitales de provincia con una gran variedad de productos, destinando el 67.8% de su producción a la comercialización. Cabe resaltar que los principales productos que se comercializan son las hortalizas y verduras frescas que son alimentos que contribuyen a hidratar nuestro organismo por su alto contenido de agua, además de ser nutritivas y saludables.

De la información recabada en los campesinos de la parte media se puede deducir que hay una regular variedad de productos con una regular vinculación al mercado ya que un 45.5% de su producción lo destinan a la comercialización. Cabe resaltar que los principales productos que se comercializa son los tubérculos como: la papa, ulluco, oca, mashua y granos como: Arveja, cebada, habas, trigo. Estos son cultivos antiquísimos de gran arraigo social y cultural, que representan para los pobladores de Junín y Huancavelica su principal fuente de alimentación.

En el caso de los campesinos de la parte alta se puede observar que el 42.65% de su producción lo destinan para la comercialización. Cabe resaltar que los principales productos que se comercializan son las carnes en un 80%, los quesos en un 70% y la maca en un 80%. Los tubérculos y granos que ellos producen como la Oca, papa, ulluco, oca, mashua, Arveja, cebada, habas, trigo, quinua ellos lo destinan mayormente a su consumo.

Formas de Comercialización Campesina

Los mercados campesinos son diversos y se puede hablar de una tipología dependiendo de su ubicación (de acuerdo al piso ecológico) la cual define las estrategias adoptadas para insertarse en el mercado. Los casos de los mercados campesinos de Junín son ilustrativos, pues los campesinos que vienen de los pisos bajos

(valle) están articulados en un 92.85% a los mercados de las ciudades de la provincia de Huancayo, sólo el 7.15% vende sus productos en la misma comunidad. Ellos arriban a la ciudad a las 4 a.m. y expenden sus productos hasta las 6:30am, pues a partir de esa hora deben rematar sus excedentes a los intermediarios ya que la policía municipal los desaloja y muchas veces con agresiones físicas.

Por su parte, los comercializadores de las comunidades de la parte Media tienen acceso de 70% a los mercados campesinos de las capitales de provincia y a las ferias en la capital de su propio distrito o capital de otros distritos aledaños a su comunidad y un 30% comercializa en sus propias comunidades. Es importante resaltar que ellos viajan alrededor de 1 a 2 horas y sus lugares de origen se encuentran a más de 18 Km. del mercado es por ello que participan de las ventas solo una o dos veces por semana, por lo general llegan a las 5:30 a.m. para alcanzar a los compradores o acopiadores ya que pueden vender sus productos hasta las 6:30 a.m. hora en que llegan los policías municipales y los desalojan por la misma razón que hay tiendas comerciales alrededor.

Para los productores y comercializadores de las zonas altas, un 80% se articulan directamente a los mercados de la capital de la ciudad y un 20% se articulan a los mercados de capital de la provincia y capital de distrito. A su vez es importante resaltar que ellos viajan alrededor de 1 a 4 horas de sus lugares de origen hacia estos mercados que se encuentran a más de 50 Kilómetros del mercado, por lo cual participan de las ventas solo una o dos veces por semana.

Por otro lado, las personas que comercializan dentro de su propia comunidad lo hacen así por que no tienen suficientes productos para acudir a los mercados, y por los altos costos de traslado pues se requiere como mínimo la inversión de 10 nuevos soles para los pasajes de ida y vuelta, además se tiene que gastar en alimentos etc. La estrategia que usa el 66% de estas personas es vender sus productos a los comuneros que van semanalmente a los mercados/ferias y un 34% cuenta que le encarga aun amigo o familiar de confianza a que venda sus productos.

Ingresos de la comercialización

En las comunidades ubicadas en los valles, el promedio de ventas por día es de 35.00 nuevos soles, el cual debería descontarse el tiempo invertido en la siembra, cosecha, inversión en las semillas sus pasajes a diario de sus productos, por ello afirman que sacando estos costos les queda un aproximado de 12 soles diarios

de beneficio. Con relación al uso del dinero, el 92.85% asegura que los invierten adquiriendo otros productos como arroz, fideos, pollo, coca etc., y efectuando los gastos en salud y educación de su familia.

En la parte media y alta, el promedio de ventas por semana es de 130.00 nuevos soles, con una ganancia neta de 30 soles a la semana, las cuales la utilizan en la compra de alimentos y también para gastos de salud y educación.

La presencia del trueque y la injusticia del intercambio

El intercambio de productos es una vieja práctica que no sólo ocurre entre comuneros sino también entre comerciantes intermediarios y campesinos. De acuerdo al estudio realizado en Huancayo se tiene que muchas veces el intermediario abastece de productos complementarios para su alimentación tales como el arroz, aceite, azúcar, coca, sal y los términos de intercambio resultan siendo injustos para los campesinos.

Comerciante		Productor campesino		Perdida en soles del productor por el cambio
Producto ofrecido	Valor en soles del producto en el mercado	Producto ofrecido	Valor en soles del producto en el mercado	
1 kilo de Arroz	2.00	4 kilos de Papa	3.20	1.20
2 kilos de Azúcar	4.40	1 kilo de queso	6.00	1.60
2 onzas de coca	2.00	1 kilo de arveja	2.60	1.60
2 sal de mesa	1.00	1 quesillo	1.50	0.50
1 litro de Aceite	4.00	8 kilos de papa	6.40	2.40

Esta situación se agrava en las comunidades de las zonas medias y altas, ya que muchas veces ellos no pueden salir de sus comunidades a vender sus productos y necesariamente caen en las manos de los que llevan productos a la comunidad como frazadas, cubrecamas, ollas, baldes, tinas, algunos artefactos chinos que muchas veces son de mala calidad y sus condiciones de cambio son muy injustas y desiguales.

Negociante		Productor campesino zona media y alta		Perdida del productor por el cambio
Producto ofrecido	Valor del producto en el mercado	Producto ofrecido	Valor de producto en el mercado	
Olla mediana	10.00 soles	1 gallina, gallo	18.00 soles	8.00 soles
Tina mediana	9.00 soles	2 cuy	18.00 soles	9.00 soles
Licudadora	55.00 soles	1 carnero	80.00 soles	25.00 soles
Frazadas	15.00 soles	2 gallinas	36.00 soles	21.00 soles
Cubrecama	45.00 soles	1 carnero	80.00 soles	35.00 soles
Baldes	9.00 soles	2 cuy	18.00 soles	9.00 soles

Algunas experiencias exitosas de Ferias Campesinas

La investigación de PIDAASSA, pudo constatar la existencia de algunos casos exitosos de Ferias Campesinas, promovidas por algunas ONG y la asociación de productores ecológicos en Huánuco y Huancayo.

La Feria Ecológica de Huanuco

La Asociación Departamental de Productores Ecológicos (ADPEH) – Huanuco con el apoyo del Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente (IDMA), cuenta con más de 130 familias asociadas, que producen para las Ferias Ecológicas que venden sus productos una vez a la semana en las Ferias Ecológicas. La mayoría (80% – 90%) de participantes en la Feria son mujeres campesinas.

Esta Feria, que contó con la colaboración y apoyo de municipios, instituciones públicas y privadas, tiene como objetivo que los pequeños agricultores planifiquen, organicen su oferta de productos ecológicos «productos sanos», y sean ellos mismos quienes lo comercialicen quincenalmente / semanalmente en la Feria ecológica de la ciudad de Huánuco. Los productos de la Feria provienen de los distritos de: Tomayquichua, Conchamarca, Amarilis, Churubamba e Kichki, departamento de Huanuco.

Se busca que los productores agroecológicos/as obtengan mayores utilidades y los pobladores de la ciudad tengan acceso a productos sanos, al mismo precio que los productos producidos convencionalmente. En general, las actividades estaban orientadas a organizar la oferta de los que producen, promocionar y comercializar productos sanos. En este caso, el objetivo es contribuir en la generación de ingresos de las familias campesinas que producen con técnicas agroecológicas. Hoy, existe un volumen

creciente de ventas semanales y mensuales. Las ventas oscilan entre 15,000 a 20,000 nuevos soles mensuales.

Actualmente, el Comité Central de Ferias es liderado por ADPEH y la Junta Vecinal Alameda. La Comisión de Apoyo al Comité Central de Ferias, realizó inicialmente un arduo trabajo pero ahora sus aportes son de seguimiento y apoyo muy puntuales.

La Feria Ecológica de Huanuco fue establecida legalmente mediante Ordenanza Municipal con el Alcalde en funciones, no obstante, pese a que existe una predisposición de la población a favor a la Feria Ecológica, el nuevo Alcalde ha expresado su intención de trasladar la Feria a otra ubicación y no brinda todo el apoyo que se tenía anteriormente.

Los principales medios de comunicación y algunas autoridades ven en las Ferias una alternativa de acción en beneficio de las familias campesinas productoras. El caso de Huanuco demostró que se puede realizar acciones de manera coordinada entre ONG, municipios, entidades estatales y organizaciones campesinas y de base, pero la ausencia de un marco legal estable impide planificar a largo plazo.

La Bioferia de Huancayo

Esta Bioferia se encuentra ubicada en el parque Bolognesi (distrito del Tambo) habiéndose iniciado el año 2001. Lo positivo de esta ubicación es que está cerca al Banco de la Nación, lugar donde cobran los cesantes y jubilados. El horario es los días sábados de 8 a.m. a 2.30 p.m.

Actualmente, cuentan con la participación de 30 feriantes, miembros de la Asociación de Productores Regionales del Centro (APEREC). Del total de feriantes, 23 son mujeres y 7 son varones. Las mujeres realizan los trabajos de producción, transformación y comercialización campesina. Para ellas no ha sido fácil dedicarse a esta actividad ya que han tenido que desterrar el uso de insumos químicos en su producción y habituarse a utilizar abonos orgánicos en toda su producción.

PRODUCTOS OFRECIDOS EN LA BIOFERIA DE HUANCAYO

OFERTA	
Productos frescos	Productos transformados
<p>Hortalizas: ajos, alcachofa, arvejas, brócoli, choclo, col, espinaca, habas, lechuga, rabanito, zanahoria,</p> <p>Cereales y granos: cañihua, cebada, kiwicha, maíz, quinua, trigo</p> <p>Frutales: capulí, ciruelos, durazno, frambuesa, fresas, guinda, manzana, membrillo, níspero, pera, saúco, tumbo, tuna, yacón</p> <p>Hierbas aromáticas: anís, cedrón, chincho, culantro, hierba buena, hinojo, huacatay, manzanilla, menta, muña, orégano, perejil, romero, tomillo, toronjil</p> <p>Hierbas medicinales: achicoria, ajenjo, anís de campo, árnica, borajas, cola de caballo, congona, culén, diente de león, eucalipto, hierba santa, inka muña, jera, laurel, malva, marco, matico, molle, mora, muña, ortiga colorada, paico, ramilla, retama, rosa blanca, rosa verde, sábila, sanguinaria, llantén</p> <p>Menestras: Tarwi</p> <p>Tubérculos y raíces: maca, mashua, oca, olluco, papa</p>	<p>Lácteos: quesos, mantequilla, manjar blanco, yogur</p> <p>Carnes: Gallina, conejo, cordero, cuy, pato</p> <p>Granos: cebada, kiwicha, maíz, quinua, trigo</p> <p>Harinas: arvejas, cebada, centeno, habas, kiwicha, maca, maíz, quinua, soya, tarwi, trigo</p> <p>Hojuelas: avena, cañihua, cebada, centeno, kiwicha, maíz, quinua, trigo</p> <p>Partidos: arveja, cebada, habas, morón nacional, papa, trigo</p> <p>Néctares: capulí, maca, mashua, maracuyá, membrillo, níspero, saúco, yacón</p> <p>Otros: caya, chuño, morcilla, miel, panadería (pan de trigo, pan integral, pan de maíz, pan de centeno, pan de soya) y pastelería (alfajor, empanada de carne, de manzana, de sauco y de queso; milhojas, galletas de cañihua, keke de quinua, de kiwicha, de maca, de cañihua, turrónes de kiwicha y de quinua), caramelos de maca y kiwicha, papa seca</p> <p>Plantones de pera, de manzana, de higos y de ají</p>

Además de los productos ofrecidos por los productores y transformadores, la venta de comidas típicas es una característica original en la Bioferia de Huancayo. Son 10 feriantes los que ofrecen platos típicos y dulces con ingredientes oriundos y ecológicos. Esta cualidad le otorga a la Bioferia un signo de identidad cultural, así como una compensación que para ellos representa una ganancia económica muy importante.

Otra característica especial, es la variedad de productos procesados: panificación, pastelería, derivados lácteos de vaca, frutas procesadas en mermeladas, néctares y concentrados de pulpa.

La afluencia de público es regular, con un estimado de 200 personas por semana. En el punto más bajo, la afluencia ha sido de 150 personas aproximadamente. Los feriantes indican que las ventas han bajado en el año 2007, pero ellos no llevan un registro de ventas, quienes lo hacen son profesionales de apoyo, generalmente con la ayuda de practicantes.

La Bioferia, además de lo señalado, representa una gran oportunidad para que productores y consumidores intercambien opiniones y se conozcan de primera fuente las prácticas de los agricultores y las exigencias de los consumidores.

La Necesidad de una Estrategia Integral para el Fomento de Mercados Campesinos Locales.

En la actualidad, la mayoría de mercados o Ferias Campesinas desarrollan su actividad con un marco legal e institucional débil. Sólo los respalda una Resolución Ministerial o un acuerdo con el Alcalde de turno. Se conocen casos en los que las Ferias han sido promovidas por ONG en convenio con los gobiernos locales y organizaciones campesinas. Sin embargo, frente a cambios de autoridades se suelen truncar estos procesos debido a que no existe una ley que les permita el impulso y garantizar su continuidad. Por ello, es necesario que esta actividad sea promovida por las autoridades locales con la normatividad del caso (leyes) y éstos beneficien a los pequeños agricultores y a los consumidores.

Por ello es que la presente iniciativa busca promover la expresión más típica de los mercados campesinos que son las Ferias, no sólo generando obligaciones para que el gobierno local brinde un espacio físico para que de manera organizada puedan vender sus productos directamente, sino también brindando condiciones de salubridad y de seguridad para que compradores y vendedores estén cómodos y pueda realizarse una transacción comercial basado en la confianza, reciprocidad y seguridad de adquirir productos sostenibles provenientes de una agricultura basada en productos sanos.

II. Características del Proyecto de Ley:

A continuación se describe los principales aspectos del proyecto de ley propuesto:

1. Objetivos y Finalidades

- Brindar un marco institucional estable que permita desarrollar y multiplicar la pequeña agricultura familiar campesina, especialmente aquella enfocada en la agricultura sostenible y que garantiza la seguridad alimentaria nacional.

- Otorgar un rol importante a las municipalidades distritales y provinciales como entes responsables de promover la dinamización de los mercados campesinos locales.
- Brindar alternativas legales para que el sector campesino y sus organizaciones jueguen un rol protagónico en el desarrollo de un mercado para los productos locales, en particular, de los productos sanos.
- Dinamizar el mercado de productos nativos y locales y promover su consumo en el mercado interno.

2. Descripción del Proyecto de Ley

El proyecto de ley contiene los siguientes puntos principales:

- **¿A quiénes se aplica?:** Se aplica a los campesinos que realicen su actividad a través de Ferias Campesinas. Se aplica también a los municipios provinciales y distritales en los que existan Comunidades Campesinas.
- **¿Cómo se define a una Feria Campesina?:** La Feria Campesina es la expresión más típica en el fomento y promoción de mercados campesinos locales. El proyecto define a la Feria Campesina como *“El conjunto de actividades de comercio minorista de productos locales ya sea alimenticios, agropecuarios o artesanales, incluidas las manifestaciones socio-culturales, que realizan los campesinos peruanos en un espacio físico debidamente autorizado por la Municipalidad local o provincial y cuyo objetivo es generar un encuentro directo entre productores y consumidores para lograr un beneficio común”*.
- **¿Qué tipos de Ferias Campesinas se establece?** Por su origen, el proyecto considera dos tipos de Ferias Campesinas: a) Las Ferias Campesinas Municipales y b) Las Ferias Campesinas Autogestionarias.
- **¿Qué son las Ferias Campesinas Municipales?:** Son aquellas organizadas directamente por aquellos Municipios Distritales y Provinciales donde exista presencia de población campesina. En este tipo de Ferias, la Municipalidad no sólo se encarga de organizarla sino además de promover la participación de los campesinos, de ceder un espacio físico debidamente acondicionado así como de regular todo lo relacionado a garantizar la seguridad y la salubridad de los feriantes y de los consumidores.

- **¿Quiénes pueden participar en las Ferias Municipales?**
Pueden participar todos aquellos campesinos que así lo soliciten a la Municipalidad respectiva y cumplan con los requisitos de participación que la Municipalidad distrital y/o provincial establezcan a través del reglamento respectivo.
- **¿La Municipalidad está obligada a organizar la Feria?**
El proyecto establece que anualmente las Municipalidades Distritales en los que existen Comunidades Campesinas estarán obligadas a organizar o a garantizar anualmente la subsistencia de por lo menos dos Ferias Campesinas Regulares de 20 participantes cada una, y de tres Ferias Campesinas de 50 participantes, en el caso de los Municipios provinciales.
- **¿Cuánto dura una Feria Campesina Municipal?** En cuanto a su duración las Ferias pueden ser:
 - **Ferias Temporales**: Son aquellas cuya duración tiene un plazo fijo, es decir, un plazo de inicio y fin previamente establecido.
 - **Ferias Regulares**: Son aquellas sin periodo de término, que se realizan de manera sucesiva e indefinida en el tiempo tales como las Ferias Dominicales, Ferias Sabatinas permanentes.
- **¿Cuál es el rol de los Municipios en el caso de las Ferias Municipales?** Tiene varios roles:
 - a. Organizar la Feria.
 - b. Dirigir la Feria.
 - c. Convocar a los campesinos o a sus organizaciones a participar de la Feria.
 - d. Autorizar la participación de cada campesino y extenderle las credenciales respectivas, según los requisitos establecidos en el reglamento respectivo.
 - e. Establecer el plazo de la Feria: Temporales o Regulares.
 - f. Establecer los horarios de inicio y fin.
 - g. Proporcionar el espacio físico para la realización de la Feria.
 - h. Destinar recursos para el adecuado desarrollo de las Ferias.
 - i. Promover la venta y consumo de los productos de la localidad.
 - j. En aquellas zonas donde existen dificultades de acceso, los municipios garantizarán tanto a productores como a consumidores condiciones de acceso a las Ferias.

- k. Difundir la feria.
- l. Otros

- **¿Qué es una Feria Campesina Autogestionaria?** Es aquella organizada y liderada por los propios Campesinos o sus organizaciones o representantes. En estos casos, el Organizador deberá elaborar un Reglamento de Participación.
- **¿Qué tipo de Ferias Autogestionarias pueden existir?** Al igual que en las Ferias Campesinas Municipales, pueden existir Ferias Campesinas Autogestionarias:
 - a. Temporales: Con un plazo de inicio y fin previamente establecido.
 - b. Regulares: Ferias semanales o con fechas fijas dentro del mes, pero sucesivas o indefinidas en el tiempo.
- **¿Quiénes pueden participar en este tipo de Ferias?** Pueden participar todos los Campesinos que así lo soliciten y suscriban los acuerdos de participación con los Organizadores.
- **¿Quiénes pueden organizar Ferias Autogestionarias?** Pueden organizar este tipo de Ferias:
 - d) Las Organizaciones Campesinas domiciliadas en la jurisdicción, debidamente registradas en la Municipalidad respectiva.
 - e) Personas Jurídicas domiciliadas en la jurisdicción, debidamente registradas en los Registros Públicos.
 - f) Personas Naturales mayores de edad, domiciliadas en la jurisdicción.
- **¿Qué requisitos deben cumplir el Organizador para obtener autorización Municipal?** Los Organizadores deben:
 - o Contar con un mínimo de 20 participantes y solicitar a la Municipalidad respectiva el permiso para realizar la Feria, para ello deberán consignar:
 - i. Denominación de la Feria.
 - ii. Objetivos.
 - iii. Días y horas de realización.
 - iv. Relación de campesinos participantes y los rubros en los que participan.
 - v. Número de puestos que tendrá y los productos o servicios que se expendrán.
 - vi. Presentar Declaración Jurada de tener un mínimo de 20 participantes.

- **¿Deben tener un espacio físico para realizar la Feria?** El proyecto contempla que no es obligatorio contar con el espacio físico y que la Municipalidad estará obligada a cederle en uso temporal si cumple con los requisitos señalados en la Ley y el Reglamento. No obstante, el proyecto contempla también la posibilidad que el Organizador pueda contar con el espacio físico o local para la realización de la Feria. En ese caso, el Municipio sólo verificará el local para autorizar la Feria.
- **¿Cuál es el rol de las Municipalidades en el caso de Ferias Campesinas Autogestionaria?** La Municipalidad en este caso no lidera la organización de la Feria pero deberá:
 - a. Autorizarla si cumple con los requisitos.
 - b. Fiscalizar el cumplimiento de normas de seguridad y de salubridad.

Además, el proyecto establece que el Organizador presentará a la Municipalidad una propuesta de participación del Municipio. En ese sentido, el Municipio podrá comprometerse a cooperar en aspectos tales como difusión, promoción o destinar recursos para la buena marcha de la Feria.
- **¿Qué rol tendrán los Gobiernos Regionales en cuanto a las Ferias Campesinas?** El proyecto le concede un rol de brindar información y asegurar la sostenibilidad futura de las Ferias Campesinas. En ese sentido, deberá, por ejemplo, difundir en su página Web semestralmente un Ranking de cantidad y calidad de las Ferias por distritos y provincias de su jurisdicción; zonas donde se realizan más ferias, tipo de productos que se expenden, condición socioeconómica de los participantes, etc.
- **¿Qué rol se asigna al Gobierno Central en cuanto a las Ferias Campesinas?** El proyecto establece que el Gobierno Central, sin perjuicio de sus competencias, deberá cooperar en dos ámbitos: a) Dando preferencia a la compra en Ferias Campesinas de sus adquisiciones para los programas sociales y b) Incluir en los planes estratégicos anuales de las entidades ligadas al desarrollo de la microempresa, mecanismos de capacitación, desarrollo y financiamiento de las Ferias Campesinas y sus participantes y promotores.
- **¿La ley se aplicará a todas las Ferias Campesinas?** Sólo se aplicará a las nuevas Ferias. Las Ferias existentes pueden acogerse a esta ley o a regirse por sus normas actuales.
- **¿Qué pasa con las Ferias que no son Campesinas?** Seguirán rigiéndose por las leyes específicas que actualmente la regulan: el Decreto Legislativo 715 (08/11/1991) que

promueve la realización de todo tipo de ferias a nivel nacional y su reglamento el D.S. 033-92-MICTI (21/03/92) y si se trata de Ferias y Eventos Agropecuarios por la Resolución Ministerial 650-2006-AG (23/07/2006)

- **¿Desde cuando rige la Ley?** La ley regirá a los 90 días de su publicación en el diario oficial El Peruano, plazo que coincide con el otorgado a los Municipios para emitir el reglamento respectivo en función a la realidad de su jurisdicción.
- **¿El Reglamento lo elaborará sólo el Municipio?** Siendo una norma de singular importancia para la aplicación de la Ley, se establece en periodo de consulta pública y pre publicación para recibir los aportes de todas las instituciones involucradas.
- **¿Los Municipios pueden cancelar o trasladar las Ferias actualmente existentes?** Se establece expresamente que “es nulo todo acto que desconozca la existencia de las actuales ferias o intente trasladarlas sin acuerdo expreso con los Ferias”.

III .Efecto de la Vigencia de la Norma sobre la Legislación Nacional

1. Análisis del Marco Constitucional

La Constitución vigente contiene diversas normas que sustentan la elaboración del presente proyecto de ley de “Fomento y Promoción de Mercados Campesinos Locales”. Entre ellas, figuran los artículos que establecen la obligación del Estado de dar “un apoyo preferente” al desarrollo agrario y de generar oportunidades para aquellos sectores que sufran algún tipo de desigualdad, entre otros, como veremos a continuación.

a) Economía Social de Mercado:

*Artículo 58: “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía **social** de mercado. Bajo este régimen, **el Estado orienta el desarrollo del país**, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.*

A diferencia de una economía de mercado “pura” en que predomina el libre juego de la oferta y la demanda, en la economía social de mercado se considera que el Estado tiene asignado un rol en el desarrollo económico. No es un simple observador que deja el campo libre a la iniciativa privada. En la regulación de una economía social de mercado, por ejemplo, el Estado toma en cuenta diversos factores tales como la existencia de desigualdades e inequidades en la sociedad, admitiéndose que el Estado oriente sus acciones para que

dichas inequidades sean compensadas mediante intervenciones específicas. De esa manera, una regulación promotora sobre mercados campesinos es compatible con la consagración constitucional de una economía social de mercado.

b) Libertad de trabajo y de empresa y oportunidades de superación:

*Artículo 59: El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria... **El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades***

En el marco de la libertad de trabajo y de libre empresa, la Constitución asigna al Estado el rol de generar oportunidades de superación para aquellos sectores que "sufren algún tipo de desigualdad", entre los que pueden estar considerados los campesinos de nuestras zonas andinas. En este artículo, además, hay un énfasis en la promoción de "las pequeñas empresas" que, en el caso del sector agrario, serían precisamente los pequeños productores. Por tanto, este artículo también resulta compatible con la posibilidad de promover el desarrollo de mercados campesinos locales.

c) Facilitar y vigilar la libre competencia:

*Artículo 61: El Estado **facilita y vigila la libre competencia**. Combate toda práctica que limite y el abuso de posiciones dominantes y monopólicas...*

El rol del Estado de facilitar y vigilar la libre competencia es importante en la medida que garantiza que el factor dinamizador de la economía sea siempre la sana competencia entre los agentes económicos, es decir, un conjunto de actores que compiten por brindar una diversidad de bienes y servicios a los consumidores y éstos son quienes con su preferencia deciden qué consumir, cuánto consumir y a quien consumir. Asimismo, es importante la alusión al combate de prácticas anticompetitivas. Sin igualdad de competencia, los mecanismos del mercado no funcionan, por ello es importante también la mención al combate al abuso de posiciones dominantes y monopólicas que se pueden dar en ciertos mercados, en particular en áreas sensibles como los productos alimenticios o de pan llevar. Para efectos de una regulación promotora de mercados campesinos este artículo concuerda con la finalidad de desarrollar mercados que vayan directamente al encuentro del consumidor, produciendo beneficios mutuos y reduciendo el papel de los intermediarios que puedan distorsionar o afectar esta relación mediante prácticas anticompetitivas.

d) El Estado defiende a los consumidores

*Artículo 65: El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto, garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentren a disposición en el mercado. Asimismo **vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.***

El consumidor es el fin último de una sana intervención del Estado en la economía. El Estado no sólo está obligado a garantizar condiciones de competencia equitativas en el mercado sino también es el responsable de que los bienes y servicios que se transan en el mercado, no afecten la salud ni la seguridad de los consumidores. En tal sentido, los objetivos buscados con una promoción de los mercados campesinos (articulación directa de la oferta con la demanda, reducir el papel del intermediario, ofrecer productos sanos, seguridad alimentaria, etc.) concuerdan con este artículo en la medida que los consumidores serán los directamente beneficiados, habrá mayor competencia y se garantizará la calidad de los productos que allí se vendan. En algunos casos, como en "Las Ferias Ecológicas", el beneficiario directo es el consumidor pues no sólo tiene acceso a productos a precios competitivos sino que además generarán bienestar en su salud al alejarlos de los productos "chatarra".

e) El Estado promueve el uso sostenible de los recursos y conserva nuestra biodiversidad

*Artículo 67: El Estado determina la política nacional del ambiente. **Promueve un uso sostenible de los recursos naturales.***

*Artículo 68: El Estado **está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica** y de las áreas naturales protegidas.*

En estos dos artículos hay mandatos específicos al Estado: La promoción de la sostenibilidad de los recursos naturales y la conservación de nuestra diversidad biológica. Ambos conceptos son compatibles con la promoción de los mercados campesinos locales, en particular con la comercialización de productos orgánicos (libre de insumos químicos) en Ferias Campesinas así como con el concepto de seguridad alimentaria.

f) El Estado apoya al agro:

*Artículo 88: **El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario.** Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.*

El artículo 88 de la Constitución contiene un mandato claro dirigido al Estado en el sentido de apoyar "de manera preferencial" el desarrollo del sector agrario. En tal sentido, este es uno de los sectores que

requiere medidas específicas para compensar los problemas que sufre en la actualidad, mandato que es plenamente compatible con el fomento de mercados campesinos. Lo importante de este artículo es que habilite la expedición de diversas normas de apoyo a un sector que precisamente se caracteriza por tener diversos problemas: falta de financiamiento, desigualdades geográficas, heterogeneidad, ausencia de seguro agrario, marco institucional débil, derechos de propiedad relativo, etc.

g) El Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas

*Artículo 89: Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece... **El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.***

El mandato de respetar la heterogeneidad cultural, que es uno de los rasgos más característicos de nuestro país, está claramente definida en este artículo constitucional. En tal sentido, las Comunidades Campesinas y Nativas, donde viven el público objetivo del presente proyecto de ley, no sólo están protegidas en su existencia legal sino también en cuanto al respeto de su identidad cultural, lo que es plenamente compatible con la creación de un marco institucional de fomento de mercados campesinos.

2: Análisis de las Normas con Rango de Ley y Reglamentarias que regulan las Ferias:

Actualmente rigen dos normas con rango de Ley que hacen alusión a las Ferias en general: La Ley de Promoción de Ferias (Decreto Legislativo 715 de fecha 08/11/1991) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972 de fecha 27 de mayo de 2003) ¹.

El Decreto Legislativo 715, es la primera norma que, en los últimos 22 años, tiene el objetivo de dar un marco jurídico integral a la regulación de la actividad de las Ferias en general, aunque no aborda en detalle el tema de las Ferias Campesinas.

Características del D. Leg. 715:

¹ Es importante señalar que el 23 de noviembre de 1976 el gobierno militar de ese entonces expidió el D. Ley "Normas de Incentivos y Control de Ferias y Exposiciones Internacionales en el país" que reguló la participación peruana en Ferias Internacionales y la realización de Ferias Internacionales en el Perú. Esa fue la única ley que estuvo vigente sobre Ferias en el país antes de las dos normas señaladas.

- Definición de Feria: La ley define a las Ferias como “la manifestación económica de **duración limitada** que se realiza en fecha y lugar prefijados **para promover la producción**, el comercio, el turismo y difundir los adelantos científicos, tecnológicos y/o culturales estimulando el desarrollo económico y social del país”. Es importante la consideración al carácter temporal de la feria. Más adelante, mediante Reglamento, se señala que el plazo de una Feria no debe exceder de 15 días.
- Clases de Ferias: Habrá Ferias Locales, Regionales y Nacionales. No está definida claramente sus diferencias, únicamente se señala como criterio **el área de influencia de la Feria**, salvo en el caso de las Ferias Nacionales en la que señala que “son las que se realizan con **bienes y/o servicios de todas las regiones** del país, cuya área de influencia puede abarcar el territorio nacional”. El reglamento posterior se encargó de precisar las diferencias, como se verá más adelante.
- Entidades competentes para autorizar: Cuando se traten de Ferias Nacionales, autoriza el sector Comercio Interior (hoy MINCETUR) a través del Viceministerio de Comercio Interior; cuando se trate de ferias locales y regionales, autoriza el sector administrativo correspondiente y **cuando se traten de ferias locales de productos alimenticios, agropecuarios y artesanales, autorizan los Consejos Municipales en coordinación con los sectores administrativos.**
- Requisitos para autorizar una Feria: La entidad correspondiente autorizará la realización de una Feria en un plazo máximo de cinco (5) días, cuando el solicitante:
 - Acredita tener financiamiento asegurado de la Feria
 - Acredita tener disponibilidad de un recinto Ferial y éste sea calificado por la autoridad como tal. Para ello,
 - El recinto debe estar totalmente cercado.
 - El recinto debe tener área suficiente para la exhibición de los productos.
 - El recinto debe contar con agua, desagüe y energía eléctrica.
 - El recinto debe tener acceso a las vías de circulación.
 - La entidad correspondiente hará una visita de inspección previa para comprobar cumplimiento de estos requisitos.
- Ente rector de las Ferias: El ente rector es el Vice Ministerio de Comercio Interior del MITINCI (hoy MINCETUR), la misma que tiene facultades para proponer y aplicar Políticas y Normas sobre Ferias.

- Deber de informar: Los sectores administrativos y los Consejos Municipales que autoricen ferias locales y regionales deben remitir al sector Comercio, la información de estos eventos antes de su realización.
- Requisitos para hacer una Feria con reconocimiento oficial: La norma señala que para obtener dicho reconocimiento los organizadores (entidades y empresas) deben presentar una solicitud por lo menos dos meses antes de la realización de la Feria ante el Vice Ministerio de Comercio Interior. Su reconocimiento oficial es con fines de difusión.
- Entidades Organizadoras de Ferias: De acuerdo a la norma, pueden organizar Ferias:
 - Empresas Feriales
 - Asociaciones de Productores y/o Comerciantes
 - Organismos representativos de los Productores y/o Comerciantes.
 - Entidades Públicas
 - Consejos Municipales
 - Personas Naturales
 - Personas Jurídicas
 - Todas estas entidades organizadoras pueden ser nacionales o extranjeros.
- Empresas Feriales: Son aquellas constituidas exclusivamente para hacer Ferias y actividades conexas dentro de la Feria. Estas empresas están obligadas a hacer Ferias periódicamente, respetar los contratos suscritos con los expositores y hacer informes después de 30 días de concluida la Feria.
- Expositores: Son las personas naturales y jurídicas que hayan suscrito contrato de participación con las entidades organizadoras.
- Comité Promotor de Ferias: La norma crea un Comité Promotor por cada región, presidido por un representante de la Región. El Comité es elegido por el Consejo Regional y deberá estar integrado en un 30% por representantes del Consejo Regional y en un 70% por el sector privado. Los recursos para su funcionamiento deben ser asignados por cada región.
- Infracciones y Sanciones: Son Infracciones:
 - Realizar una Feria sin la autorización del sector correspondiente.
 - El incumplimiento del contrato entre los expositores y el organizador.

- Autodenominarse Feria, sin tener la autorización correspondiente.
- Incumplir las obligaciones señaladas en la Ley y su reglamento.

Las infracciones se castigan con las siguientes sanciones:

- Multa de 1 UIT hasta 10 UIT.
- Inhabilitación Temporal o Definitiva
- Sanciones que fije el Municipio al uso indebido de los términos "Campo Ferial" y/o "Recinto Ferial"

a.2) La Ley Orgánica de Municipalidades

La Ley Orgánica de Municipalidades contempla tres materias de interés para efectos del proyecto de ley: a) La Competencia específica (no exclusiva) en materia de Ferias para los gobiernos locales distritales b) La facultad de ceder en uso o conceder bienes municipales y c) El rol de promover el desarrollo económico local.

a) Competencia específica en materia de Ferias:

En cuanto a la competencia en materia de servicios públicos locales como el abastecimiento y comercialización de productos y servicios, el inciso 4.1 del artículo 83, señala que son competencia compartida de las Municipalidades Distritales:

"Promover la realización de Ferias de productos alimenticios, agropecuarios y artesanales, y apoyar la creación de mecanismos de comercialización y consumo de productos propios de la localidad.

Esta norma faculta a los gobiernos locales distritales (facultad compartida con otros niveles de gobierno) a promover la realización de Ferias de productos alimenticios, agropecuarios y artesanales y apoyar la creación de mecanismos de comercialización y consumos producidos en la localidad.

Es importante concordar esta norma con el D. Legislativo 715 que señala que *cuando se traten de ferias locales de productos alimenticios, agropecuarios y artesanales, los Consejos Municipales en coordinación con los sectores administrativos son los encargados de autorizar la realización de Ferias.*

Con estas facultades, las Municipalidades distritales cuentan con competencia para regular y desarrollar las Ferias Campesinas en el ámbito de su jurisdicción. Sin embargo, ello no obsta para la emisión de una Ley específica sobre la materia con mayores detalles y una orientación claramente promotora.

b) Facultad de ceder en uso o conceder bienes municipales:

Otra norma de interés es el artículo 65 y siguientes, referidos a la cesión en uso o concesión a privados de determinados bienes de la municipalidad, hecho que está perfectamente permitido.

A continuación se hace referencia a los artículos pertinentes:

ARTÍCULO 65°.- *Las municipalidades están facultadas para ceder en uso o conceder en explotación bienes de su propiedad, en favor de personas jurídicas del sector privado, a condición de que sean destinados exclusivamente a la realización de obras o servicios de interés o necesidad social, y fijando un plazo.*

ARTÍCULO 66°.- *La donación, cesión o concesión de bienes de las municipalidades se aprueba con el voto conforme de los dos tercios del número legal de regidores que integran el concejo municipal.*

ARTÍCULO 68°.- *El acuerdo municipal de donación, cesión o concesión debe fijar de manera inequívoca el destino que tendrá el bien donado y su modalidad. El incumplimiento parcial o total de la finalidad que motivó la donación, cesión o concesión, ocasiona la reversión del bien inmueble a la municipalidad, la cual incorpora a su patrimonio las mejoras, a título gratuito.*

De esta manera, es admisible que bienes públicos puedan ser cedidos a los particulares a condición que sean destinados a realizar obras o servicios de interés o necesidad social, con un plazo determinado.

c) Facultad para promover el desarrollo local:

Los municipios no son sólo entes encargados de labores administrativas vinculadas a la prestación de determinados servicios públicos, la Ley Orgánica les asigna además un rol de "planeamiento estratégico" del desarrollo de su colectividad.

El Artículo 86 de la Ley Orgánica de Municipalidades señala:

ARTÍCULO 86°.- **PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

1. Funciones exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.1. Diseñar un plan estratégico de desarrollo económico local sostenible y un plan operativo anual, e implementarlos en función de los recursos disponibles y de las necesidades de la actividad empresarial de la provincia, según diagnóstico económico de su jurisdicción.

1.2. Flexibilizar y simplificar los procedimientos de obtención de licencias y permisos en el ámbito de su jurisdicción, sin obviar las normas técnicas de seguridad.

1.3. Mantener un registro de las empresas que operan en su jurisdicción y cuentan con licencia municipal de funcionamiento, definitiva o provisional, consignando expresamente el cumplimiento o incumplimiento de las normas técnicas de seguridad.

1.4. Concertar con el sector público y el privado la elaboración y ejecución de programas de apoyo al desarrollo económico local sostenible en su espacio territorial.

2. Funciones compartidas de las municipalidades provinciales:

2.1. Organizar, en coordinación con el respectivo gobierno regional y las municipalidades distritales de su jurisdicción, instancias de coordinación para promover el desarrollo económico local; aprovechando las ventajas comparativas de los corredores productivos, ecoturísticos y de biodiversidad.

2.2. Realizar campañas conjuntas para facilitar la formalización de las micro y pequeñas empresas de su circunscripción territorial con criterios homogéneos y de simplificación administrativa.

2.3. Elaborar junto con las instancias correspondientes, evaluaciones de impacto de los programas y proyectos de desarrollo económico local.

2.4. Promover, en coordinación con el gobierno regional, agresivas políticas orientadas a generar productividad y competitividad en las zonas urbanas y rurales, así como la elaboración de mapas provinciales sobre potenciales riquezas, con el propósito de generar puestos de trabajo y desanimar la migración.

2.5. En los municipios rurales, concertar con las comunidades campesinas.

2.6. Articular las zonas rurales con las urbanas, fortaleciendo así la economía regional.

3. Funciones exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Diseñar un plan estratégico para el desarrollo económico sostenible del distrito y un plan operativo anual de la municipalidad, e implementarlos en función de los recursos disponibles y de las necesidades de la actividad empresarial de su jurisdicción, a través de un proceso participativo.

3.2. Ejecutar actividades de apoyo directo e indirecto a la actividad empresarial en su jurisdicción sobre información, capacitación, acceso a mercados, tecnología, financiamiento y otros campos a fin de mejorar la competitividad.

3.3. Concertar con instituciones del sector público y privado de su jurisdicción sobre la elaboración y ejecución de programas y proyectos que favorezcan el desarrollo económico del distrito.

3.4. Brindar la información económica necesaria sobre la actividad empresarial en su jurisdicción, en función de la información disponible, a las instancias provinciales, regionales y nacionales.

3.5. Promover las condiciones favorables para la productividad y competitividad de las zonas urbanas y rurales del distrito.

Como se observa, los Municipios tienen algunas facultades para promover el desarrollo de Mercados Campesinos; no obstante, son facultades limitadas y no existe una norma que los obligue a ceder bienes municipales para la realización de Ferias y actividades similares. La Ley los faculta a promover las Ferias pero no las obliga a nada específico.

Reglamento de Ferias y Eventos Agropecuarios (Resolución Ministerial 650-2006-AG 23/07/2006)

Este reglamento es la única norma vigente en materia de regulación específica de Ferias Agropecuarias. Se trata de una norma con rango de Resolución Ministerial y no propiamente de una Ley. Sus principales características son:

Clases de Ferias:

a) Por su actividad:

- a. Ferias Agropecuarias: Participan productores agrarios (agrícolas, pecuaria, agroindustrial, forestal, artesanal)
- b. Exposiciones: Participan los mismos pero para exhibir sus productos, ejemplares y equipos con el fin de promover la investigación, extensión agraria. Puede haber Jurados.
- c. Concursos: Son certámenes de competencia técnica por especie, razas, variedad en las que participan productores de una misma línea de producción. Son seleccionados y calificados por un Jurado.
- d. Remates: Certámenes de compraventa de productos pecuarios, agrícolas, forestales, etc., en subasta pública.

b) Por su Nivel:

- a. Ferias Agropecuarias Internacionales: Participan también productores externos autorizados.
- b. Ferias Agropecuarias Nacionales: Participan productores de diversas regiones.
- c. Ferias Agropecuarias Regionales: Participan productores principalmente de una misma región.
- d. Ferias Agropecuarias Departamentales: Participan productores de un mismo departamento.
- e. Ferias Agropecuarias Provinciales: Se realizan en el ámbito de una provincia.
- f. Ferias Agropecuarias Distritales: Se realizan en el ámbito de los distritos y orientados exclusivamente a comercializar productos agropecuarios.
- g. Ferias Agropecuarias Locales: Se realizan en el ámbito comunal o de menor nivel.

Organizadores: Cualquier agrupación de productores agrarios o persona jurídica representante de los productores agropecuarios (ya no personas naturales o jurídica cualquiera) podrá organizar Ferias y Eventos Agropecuarios, previa autorización de las Direcciones Regionales y Sub regionales de Agricultura en el ámbito de su jurisdicción (ya no sólo dependencia local del Ministerio de Agricultura) y además se agrega a "quien haga sus veces en el ámbito de la Municipalidad Metropolitana de Lima".

Comité Organizador: Es el grupo de agentes productivos elegidos o designados para planificar, organizar, solicitar la autorización y realizar una Feria o Evento Agropecuario. El Comité estará formado por:

- o Un Presidente
- o Un Secretario
- o Un Tesorero (representante de los productores agrarios organizados)

- Un Comisario General
- Un Vocal (representante de los productores agrarios organizados)

Entidad Competente para autorizar: Las Direcciones Regionales y Subregionales de Agricultura así como las Agencias Agrarias y quien haga sus veces en la Municipalidad de Lima Metropolitana, aprobarán y oficializarán, mediante Resolución Directoral, la realización de Ferias en el ámbito de su jurisdicción, a propuesta de la Dirección de Promoción Agraria sustentado en un informe técnico.

Requisitos: El Comité Organizador deberá:

- Lograr que el evento a realizarse figure en el respectivo calendario Regional.
- Presentar una solicitud a la dependencia local del MINAG donde se realice la Feria, acompañando los siguientes documentos:
 - Acta de constitución e instalación del Comité Organizador, firmada por todos los confortantes.
 - Nómina de los miembros del Comité Organizador, consignando sus credenciales otorgados por la Asociación de Productores o Institución a la que representan (sujeta a verificación)
 - Declaración Jurada de no tener antecedentes penales ni estar sujeto a proceso por delito doloso.
 - Reglamento Interno de la Feria: Antecedentes, Objetivos, fechas, lugar, relación de participantes (que hayan confirmado su participación, adjuntando comunicaciones de confirmación), responsables, mecánica operativa, aspecto administrativo, estímulos y sanciones, informe de evento anterior.
 - Presupuesto Analítico
 - Programa General de Actividades
 - Informe Técnico de la dependencia local del MINAG que recomiende su autorización y ejecución.

Duración Máxima: Se elimina la mención a que "Toda Feria o Evento Agropecuario, tendrá una duración máxima de 15 días".

Conclusiones acerca del Marco Constitucional y Legal Vigente:

1. Existen diversos artículos constitucionales que respaldan o sustentan la emisión de una Ley de Fomento y Promoción de Mercados Campesinos Locales.
2. A nivel de normas con rango de ley, en nuestro actual sistema legislativo existen dos normas con rango de Ley vigente

relacionado a la promoción de las Ferias: El Decreto Legislativo 715 emitido en noviembre del año 1991 y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), emitido el 27 de mayo del año 2003. Ambas normas regulan de manera general el tema de las Ferias y sus normas le son aplicables a las Ferias Agropecuarias. Sin embargo, no existe una Ley que regule de manera específica la promoción de los mercados campesinos locales, con especial énfasis en los productos sanos.

3. El Decreto Legislativo 715 señala que cuando se traten de ferias locales de productos alimenticios, agropecuarios y artesanales, serán los Consejos Municipales los encargados de autorizar su realización, en coordinación con los sectores administrativos correspondientes.
4. Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades establece que es competencia de los municipios distritales el promover la realización de este tipo de Ferias así como promover el consumo de productos propios de la localidad.
5. El Ministerio de Agricultura ha sido la entidad que ha regulado de manera específica las Ferias y Eventos Agrícolas, pero lo ha hecho mediante Resoluciones Ministeriales, es decir, con una norma de cuarto nivel de importancia jerárquica en nuestro sistema jurídico. La regulación a través de este tipo de norma genera inestabilidad pues cualquier modificación depende del ministro de turno, no interviniendo ni el presidente de la República (como ocurre con los decretos supremos) ni el Congreso de la República (como ocurre con las leyes). Por tanto, se puede afirmar que el marco legal en materia de fomento de mercados campesinos es muy precario.
6. A nivel municipal, la Ley Orgánica de Municipalidades ha provisto a los Municipios Distritales y Provinciales de competencias y facultades genéricas pero que les permitiría promover el desarrollo de Mercados Campesinos en el ámbito de su jurisdicción; no obstante, no existe una norma que obligue a los municipios a realizar un número mínimo de Ferias ni de ceder bienes municipales para la realización de Ferias y actividades similares, entre otros.
7. Todo ello, nos motiva a proponer la necesidad de un marco legal e institucional específico para el Fomento y Promoción de Mercados Campesinos Locales.

IV: Análisis Costo-Beneficio

Los beneficios del proyecto de ley serán directamente para millones de campesinos que tendrán una alternativa de comercialización concreta para complementar su economía familiar y dinamizar los mercados rurales. Esto a su vez generará un efecto multiplicador para que otros sectores: servicios, comercio local y turismo, se dinamicen y que generarían ingresos al fisco.

De otro lado, crear oportunidades económicas para miles de familias campesinas en sus propias regiones disminuirá los procesos migratorios que generan costos muy altos al Estado en torno a los programas sociales urbanos que se implementan para mitigar los problemas sociales derivados: desempleo, mendicidad, delincuencia, etc.

Asimismo, promover mercados campesinos con productos sanos beneficiará a miles de consumidores que tendrían oportunidad de acceder a productos saludables en beneficio de su salud y el fortalecimiento de la cultura gastronómica local el cual es bien apreciado por turistas pero debería primero comenzarse por casa para su difusión posterior a consumidores externos.

El costo que asumiría el Estado se reflejaría en el apoyo concreto de los gobiernos locales para que las ferias y mercados se organicen con una adecuada infraestructura de manera temporal dependiendo de las dinámicas económicas existente en cada región. Dicho costo será menor al movimiento económico que se generará en la zona pues el desarrollo de mercados de productos trae consigo eslabonamientos hacia atrás y hacia delante permitiendo el dinamismo de los otros mercados: de capitales, de trabajo y de servicios.

Lima, Enero de 2008