

Buenas Prácticas en Control Interno N° 002 Gestión de Riesgos en el marco del COVID-19¹

Tema: Mercados de abastos funcionando de manera saludable y segura, en el marco de la Emergencia Nacional por el brote del COVID-19 y permanentemente

En el marco de la implementación del Sistema de Control Interno, las municipalidades deben desarrollar la Gestión de Riesgos que comprende, entre otras actividades, la identificación de los riesgos (factores o eventos) que pudieran afectar negativamente el cumplimiento de los objetivos institucionales, relacionados a la provisión de los productos (bienes o servicios públicos) que las entidades brindan a la población, así como la determinación de las medidas de mitigación (medidas de control) que deben ejecutarse a fin de reducir la probabilidad de materialización de los riesgos identificados.

En esta oportunidad, se pone a disposición de los funcionarios y servidores públicos de las municipalidades una relación de riesgos que podrían afectar la condición de que los mercados de abastos sean espacios saludables y seguros para la provisión de alimentos y otros productos. Asimismo, se proponen medidas de mitigación (medidas de control) que las municipalidades pueden adoptar para reducir esos riesgos que afectarían a todas las personas que acuden a los mercados.

Para efectos de este documento, los mercados de abastos son “local[es] cerrado[s], en cuyo interior se encuentran distribuidos puestos individuales de venta o de prestación de servicios en secciones o giros definidos, dedicados al acopio y expendio de productos alimenticios y otros tradicionales no alimenticios...”². En particular, este documento se refiere a mercados minoristas, de carácter permanente.

Este documento orientador podrá ser actualizado con nueva información de evidencias recogidas para mejorar el servicio de los mercados de abastos en la coyuntura de la emergencia sanitaria por el COVID-19 y de manera permanente en la nueva normalidad. Ha sido elaborado tomando en cuenta las experiencias recogidas de las municipalidades y de otros actores vinculados a esta materia.

¹ Elaborado por la Subgerencia de Integridad Pública y la Gerencia de Prevención y Detección de la Contraloría General de la República, en cooperación con el Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza-SECO, implementado por Basel Institute on Governance.

² Definición en Artículo 1° de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, publicada el 5 de febrero de 2007.

Principales riesgos y propuestas para reducirlos

A continuación, se presentan los principales riesgos identificados y propuestas generales para reducirlos:

Riesgos y medidas de mitigación prioritarias

Riesgo 1:

Mercados de abastos podrían no contar con un modelo de organización formal (asociación de comerciantes o cooperativa única, con junta directiva reconocida y padrón de comerciantes actualizado, entre otros).

Frente a este riesgo, se propone:

- Evaluar la situación de los mercados de abastos con respecto a su organización y gestión para promover su fortalecimiento
- Verificar la ejecución de la asistencia técnica por parte de la municipalidad, para mejorar o formalizar el modelo de organización de los mercados de propiedad privada o mixta.
- Verificar la ejecución de asistencia técnica por parte de la municipalidad, a mercados municipales para su adecuado funcionamiento.

Riesgo 2:

Podría existir poca cercanía de la municipalidad hacia los mercados de abastos.

Frente a este riesgo, se propone:

- Establecer una instancia en la municipalidad que sea responsable de todos los asuntos relacionados con los mercados y que reporte a la Alta Dirección.
- Verificar el cumplimiento del plan de trabajo, con acciones y plazos específicos.

Riesgo 3:

Mercados de abastos podrían estar funcionando de manera informal o con requisitos desactualizados.

Frente a este riesgo, se propone:

- Verificar la ejecución de un Plan de fiscalización para los mercados de abastos.
- Verificar el seguimiento a las medidas necesarias para que los mercados de abastos puedan cumplir con los requisitos de formalidad.

Riesgo 4:

Mercados de abastos podrían no contar con un Comité de Autocontrol Sanitario para promover el cumplimiento de las medidas sanitarias.

Frente a este riesgo, se propone:

- Supervisar las acciones de difusión y sensibilización a los comerciantes sobre la importancia y funciones del Comité de Autocontrol Sanitario.
- Verificar la conformación transparente de un Comité de Autocontrol Sanitario para promover el cumplimiento de las medidas sanitarias.

Riesgo 5:

Mercados de abastos podrían comercializar alimentos que no se encuentran en buenas condiciones.

Frente a este riesgo, se propone:

- Evaluar cómo los mercados pueden contar con ambientes adecuados para la recepción, almacenamiento y distribución de los alimentos a los puestos de venta, a fin de sustentar la necesidad de reorganizar espacios o formular proyecto de inversión.
- Verificar la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos que ingresan al mercado de abastos y los ofrecidos en los puestos de venta, mediante muestras aleatorias.
- Verificar el cumplimiento de un protocolo para la recepción, almacenamiento y distribución de los productos dentro del mercado de abastos.
- Verificar la condición de los equipos para conservar los alimentos
- Supervisar el mantenimiento oportuno de los equipos de conservación de alimentos.

Riesgo 6:

Compradores y público en general podrían no conocer las medidas sanitarias aplicadas.

Frente a este riesgo, se propone:

- Verificar que los compradores tengan información visible sobre las medidas dispuestas por la municipalidad y las implementadas por los mercados de abastos, así como sus derechos y obligaciones como usuarios del mercado.
- Efectuar seguimiento a la satisfacción de los compradores sobre la calidad sanitaria e inocuidad de los productos ofrecidos en el mercado de abastos.

Riesgo 7:

Mercados de abastos podrían no cumplir o cumplir parcialmente con las medidas sanitarias de manera adecuada y oportuna.

Frente a este riesgo, se propone:

- Verificar el seguimiento permanente a la implementación de las medidas sanitarias para garantizar el funcionamiento adecuado de los mercados de abastos, en coordinación con los Comités de Autocontrol Sanitario y los entes competentes (PRODUCE, MINSA, Gobiernos Regionales).
- Verificar que los comerciantes, estibadores, proveedores y personal del mercado cuenten con información precisa y entendible de las medidas sanitarias requeridas para el funcionamiento adecuado del mercado.
- Supervisar que se realice la capacitación a los comerciantes y personal del mercado acerca de las medidas sanitarias que deben aplicar de forma permanente.
- Verificar que la municipalidad cuente con el personal y recursos necesarios para la supervisión del cumplimiento de las medidas sanitarias en los mercados de abastos.
- Verificar la programación y ejecución de ingresos y gastos del mercado de abastos municipal, a fin de identificar fuentes adicionales de ingresos, de ser necesario, para dar cumplimiento a las medidas sanitarias.

Riesgo 8:

Mercados de abastos podrían atender fuera del horario establecido.

Frente a este riesgo, se propone:

- Verificar el cumplimiento del horario de atención de los mercados de abastos, establecido por la municipalidad.

Riesgo 9:

Mercados de abastos podrían no contar con las condiciones de seguridad física permanente para los usuarios. (Evitar disturbios, controlar el distanciamiento social para el ingreso y en cada puesto de venta)

Frente a este riesgo, se propone:

- Evaluar los niveles de seguridad de los mercados de abastos y áreas circundantes, bajo el liderazgo de la municipalidad y con la participación de las fuerzas del orden, para

definir acciones conjuntas para garantizar la seguridad física de los usuarios del mercado de abastos.

- Verificar que los mercados de abastos cuenten con las condiciones adecuadas de seguridad permanente.

Riesgo 10:

Exteriores de los mercados de abastos podrían no encontrarse despejados. (Sin ambulantes o aglomeración de compradores)

Frente a este riesgo, se propone:

- Supervisar el cumplimiento de un protocolo de seguridad y fiscalización en los exteriores de los mercados de abastos, en coordinación entre la Municipalidad y fuerzas del orden.
- Verificar el cumplimiento de un protocolo de zonificación, señalización y horarios para descarga de mercadería en los mercados de abastos.
- Evaluar los niveles de uso y congestión de tráfico de personas en los mercados de abastos (en días y horarios distintos) para determinar horarios de los mercados de la jurisdicción.

Riesgo 11:

Mercados de abastos podrían no cumplir con una adecuada gestión de residuos sólidos. (De acuerdo a la normativa correspondiente)

Frente a este riesgo, se propone:

- Supervisar la ejecución de actividades de capacitación a comerciantes y todo el personal que labora en los mercados de abastos, sobre la gestión adecuada de residuos sólidos.
- Verificar el cumplimiento de un protocolo para la recolección selectiva y almacenamiento de residuos sólidos en los mercados de abastos.

Riesgos Relacionados al COVID – 19

Riesgo 12:

La Municipalidad podría no tener "Plan de Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19" para cada mercado de abastos.

Frente a este riesgo, se propone:

- Verificar que se constituya y funcione una comisión para la elaboración de los Planes de Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19, de todos los mercados de abastos de su jurisdicción municipal.
- Supervisar que la Comisión designada haya efectuado las coordinaciones necesarias con cada mercado de abastos para elaborar los Planes.
- Supervisar que la Comisión designada solicite asistencia técnica u opinión a PRODUCE, MINSA, MINAGRI O MINAM (o UO del Gobierno Regional), para la elaboración o aprobación de los Planes de Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 de los mercados de abastos de su jurisdicción.

Riesgo 13:

Comerciantes, estibadores y demás personal que labora en los mercados de abastos podrían pertenecer a grupos de riesgo (adulto mayor, gestante, persona con enfermedad crónica, etc.), en el marco de la emergencia por el COVID-19.

Frente a este riesgo, se propone:

- Verificar que los comerciantes, estibadores y demás personal del mercado cuenten con certificado médico actualizado, a fin de conocer su estado de salud o condición de riesgo.

- Verificar que se cuente con una relación de todo el personal de cada mercado de abastos, en la cual se incluya nombres completos, edad, sexo, rubro e identificación de alguna condición de riesgo y datos del familiar suplente (de ser el caso), que esté actualizada de manera permanente.
- Verificar que los puestos de venta no se encuentren atendidos por comerciantes o vendedores en condición de riesgo.

Riesgo 14:

Compradores, proveedores, comerciantes, estibadores y demás personal que labora en los mercados de abastos podrían estar infectados con el COVID-19.

Frente a este riesgo, se propone:

- Supervisar acciones para identificar personas con sintomatología de COVID-19 previo a su ingreso al mercado (toma de temperatura, registro) y para controlar el uso de equipamiento de seguridad sanitaria (mascarillas, mandiles, guantes, desinfectantes, etc.) en el mercado de abastos.
- Verificar el cumplimiento del procedimiento previsto en los lineamientos emitidos por Produce para atender casos de sospecha o detección del COVID-19 en los mercados de abastos.
- Verificar que, en coordinación con el MINSA o Gobierno Regional, se realicen las pruebas para detectar el COVID-19, a los comerciantes, estibadores y demás personal que labora en los mercados de abastos, a fin de tomar las medidas correspondientes.

Un mayor detalle de las medidas de mitigación (medidas de control), se muestra a continuación en el cuadro adjunto:

**Riesgos y Medidas de Mitigación (Medidas de Control)
Mercados de abastos funcionando de manera saludable y segura, en el marco de la Emergencia Nacional por el brote del COVID-19 y permanentemente**

N°	Riesgo	Medidas de Mitigación (Medidas de Control)
1	Mercados de abastos podrían no contar con un modelo de organización formal (asociación de comerciantes o cooperativa única, con junta directiva reconocida y padrón de comerciantes actualizado, entre otros)	Evaluar la situación de los mercados de abastos con respecto a su organización y gestión para promover su fortalecimiento
		Verificar la ejecución de la asistencia técnica por parte de la municipalidad, para mejorar o formalizar el modelo de organización de los mercados de propiedad privada o mixta.
		Verificar la ejecución de asistencia técnica por parte de la municipalidad, a mercados municipales para su adecuado funcionamiento
2	Podría existir poca cercanía de la municipalidad hacia los mercados de abastos	Establecer una instancia en la municipalidad que sea responsable de todos los asuntos relacionados con los mercados y que reporte a la Alta Dirección.
		Verificar el cumplimiento del plan de trabajo, con acciones y plazos específicos.

N°	Riesgo	Medidas de Mitigación (Medidas de Control)
3	Mercados de abastos podrían estar funcionando de manera informal o con requisitos desactualizados.	Verificar la ejecución de un Plan de fiscalización para los mercados de abastos.
		Verificar el seguimiento a las medidas necesarias para que los mercados de abastos puedan cumplir con los requisitos de formalidad.
4	Mercados de abastos podrían no contar con un Comité de Autocontrol Sanitario para promover el cumplimiento de las medidas sanitarias.	Supervisar las acciones de difusión y sensibilización a los comerciantes sobre la importancia y funciones del Comité de Autocontrol Sanitario.
		Verificar la conformación transparente de un Comité de Autocontrol Sanitario para promover el cumplimiento de las medidas sanitarias.
5	Mercados de abastos podrían comercializar alimentos que no se encuentran en buenas condiciones.	Evaluar cómo los mercados pueden contar con ambientes adecuados para la recepción, almacenamiento y distribución de los alimentos a los puestos de venta, a fin de sustentar la necesidad de reorganizar espacios o formular proyecto de inversión.
		Verificar la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos que ingresan al mercado de abastos y los ofrecidos en los puestos de venta, mediante muestras aleatorias.
		Verificar el cumplimiento de un protocolo para la recepción, almacenamiento y distribución de los productos dentro del mercado de abastos.
		Verificar la condición de los equipos para conservar los alimentos
6	Compradores y público en general podrían no conocer las medidas sanitarias aplicadas.	Verificar que los compradores tengan información visible sobre las medidas dispuestas por la municipalidad y las implementadas por los mercados de abastos, así como sus derechos y obligaciones como usuarios del mercado.
		Efectuar seguimiento a la satisfacción de los compradores sobre la calidad sanitaria e inocuidad de los productos ofrecidos en el mercado de abastos.

N°	Riesgo	Medidas de Mitigación (Medidas de Control)
7	Mercados de abastos podrían no cumplir o cumplir parcialmente con las medidas sanitarias de manera adecuada y oportuna.	<p>Verificar la programación y ejecución de ingresos y gastos del mercado de abastos municipal, a fin de identificar fuentes adicionales de ingresos, de ser necesario, para dar cumplimiento a las medidas sanitarias.</p> <p>Verificar el seguimiento permanente a la implementación de las medidas sanitarias para garantizar el funcionamiento adecuado de los mercados de abastos, en coordinación con los Comités de Autocontrol Sanitario y los entes competentes (PRODUCE, MINSA, Gobiernos Regionales).</p> <p>Verificar que los comerciantes, estibadores, proveedores y personal del mercado cuenten con información precisa y entendible de las medidas sanitarias requeridas para el funcionamiento adecuado del mercado.</p> <p>Supervisar que se realice la capacitación a los comerciantes y personal del mercado acerca de las medidas sanitarias que deben aplicar de forma permanente.</p> <p>Verificar que la municipalidad cuente con el personal y recursos necesarios para la supervisión del cumplimiento de las medidas sanitarias en los mercados de abastos.</p>
8	Mercados de abastos podrían atender fuera del horario establecido.	Verificar el cumplimiento del horario de atención de los mercados de abastos, establecido por la municipalidad.
9	Mercados de abastos podrían no contar con las condiciones de seguridad física permanente para los usuarios. (Evitar disturbios, controlar el distanciamiento social para el ingreso y en cada puesto de venta)	<p>Evaluar los niveles de seguridad de los mercados de abastos y áreas circundantes, bajo el liderazgo de la municipalidad y con la participación de las fuerzas del orden, para definir acciones conjuntas para garantizar la seguridad física de los usuarios del mercado de abastos.</p> <p>Verificar que los mercados de abastos cuenten con las condiciones adecuadas de seguridad permanente.</p>
10	Exteriores de los mercados de abastos podrían no encontrarse	Supervisar el cumplimiento de un protocolo de seguridad y fiscalización en los exteriores de los

N°	Riesgo	Medidas de Mitigación (Medidas de Control)
	despejados. (Sin ambulantes o aglomeración de compradores)	<p>mercados de abastos, en coordinación entre la Municipalidad y fuerzas del orden.</p> <p>Verificar el cumplimiento de un protocolo de zonificación, señalización y horarios para descarga de mercadería en los mercados de abastos.</p> <p>Evaluar los niveles de uso y congestión de tráfico de personas en los mercados de abastos (en días y horarios distintos) para determinar horarios de los mercados de la jurisdicción.</p>
11	Mercados de abastos podrían no cumplir con una adecuada gestión de residuos sólidos. (De acuerdo a la normativa correspondiente)	<p>Supervisar la ejecución de actividades de capacitación a comerciantes y todo el personal que labora en los mercados de abastos, sobre la gestión adecuada de residuos sólidos.</p> <p>Verificar el cumplimiento de un protocolo para la recolección selectiva y almacenamiento de residuos sólidos en los mercados de abastos.</p>
12	La Municipalidad podría no tener "Plan de Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19" para cada mercado de abastos.	<p>Verificar que se constituya y funcione una comisión para la elaboración de los Planes de Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19, de todos los mercados de abastos de su jurisdicción municipal.</p> <p>Supervisar que la Comisión designada haya efectuado las coordinaciones necesarias con cada mercado de abastos para elaborar los Planes.</p> <p>Supervisar que la Comisión designada solicite asistencia técnica u opinión a PRODUCE, MINSA, MINAGRI O MINAM (o UO del Gobierno Regional), para la elaboración o aprobación de los Planes de Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 de los mercados de abastos de su jurisdicción.</p>
13	Comerciantes, estibadores y demás personal que labora en los mercados de abastos podrían pertenecer a grupos de riesgo (adulto mayor, gestante, persona con enfermedad crónica, etc.), en el marco de la emergencia por el COVID-19.	<p>Verificar que los comerciantes, estibadores y demás personal del mercado cuenten con certificado médico actualizado, a fin de conocer su estado de salud o condición de riesgo.</p> <p>Verificar que se cuente con una relación de todo el personal de cada mercado de abastos, en la cual se incluya nombres completos, edad, sexo, rubro e identificación de alguna condición de riesgo y datos</p>

N°	Riesgo	Medidas de Mitigación (Medidas de Control)
		<p>del familiar suplente (de ser el caso), que esté actualizada de manera permanente.</p> <p>Verificar que los puestos de venta no se encuentren atendidos por comerciantes o vendedores en condición de riesgo.</p>
14	<p>Compradores, proveedores, comerciantes, estibadores y demás personal que labora en los mercados de abastos podrían estar infectados con el COVID-19.</p>	<p>Supervisar acciones para identificar personas con sintomatología de COVID-19 previo a su ingreso al mercado (toma de temperatura, registro) y para controlar el uso de equipamiento de seguridad sanitaria (mascarillas, mandiles, guantes, desinfectantes, etc.) en el mercado de abastos.</p> <p>Verificar el cumplimiento del procedimiento previsto en los lineamientos emitidos por Produce para atender casos de sospecha o detección del COVID-19 en los mercados de abastos.</p> <p>Verificar que, en coordinación con el MINSA o Gobierno Regional, se realicen las pruebas para detectar el COVID-19, a los comerciantes, estibadores y demás personal que labora en los mercados de abastos, a fin de tomar las medidas correspondientes.</p>