



Auditoría General de la Nación

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS NACIONALES - PROGRAMA 26 – SEGURIDAD ALIMENTARIA – ACTIVIDAD 7 – COMEDORES COMUNITARIOS – MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL - SUBSECRETARÍA DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS - EJERCICIOS 2009 - 2010 – 2011 Y 2012- ACTUACIÓN AGN N° 529/13

Contenido

1-	Objeto de Auditoría	3
2-	Alcance del Examen	4
	2.1- <i>Consideración preliminar</i>	4
	2.2- <i>Procedimientos aplicados</i>	5
	2.3- <i>Descripción del universo auditado</i>	5
	2.4- <i>Actores</i>	5
	2.5- <i>Muestra de aglomerados relevados</i>	6
3-	Aclaraciones Previas	9
	3.1 – <i>Marco Normativo</i>	9
	3.2- <i>Antecedentes</i>	9
	3.2.1- <i>Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) – Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) y Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)</i>	9
	3.2.2- <i>El Derecho Humano a la Alimentación – Objetivo de Desarrollo del Milenio</i>	12
	3.2.3- <i>Programas de Cooperación suscriptos entre el Gobierno de Argentina y el PNUD</i>	14
	3.3- <i>Gestión de los proyectos PNUD en Argentina</i>	17
	3.4- <i>El Documento del Proyecto PNUD ARG/06/001</i>	20
	3.4.1- <i>Etapas del Proyecto PNUD ARG/06/001</i>	20
	3.4.2- <i>Aspectos relevantes del proyecto PNUD ARG/06/001</i>	21
	3.4.3- <i>Estructura organizativa</i>	21
	3.5- <i>Indicadores y metas presupuestarios</i>	23
	3.6- <i>Proyectos financiados</i>	24
	3.6.1- <i>Elegibilidad de instituciones</i>	25
	3.6.2- <i>Líneas de financiamiento</i>	26
	3.6.3- <i>Mecanismos de acceso al financiamiento</i>	29
	3.7- <i>Gestión de los fondos</i>	29
	3.7.1- <i>Circuito administrativo que autoriza la transferencia de fondos desde el Gobierno Nacional al PNUD</i>	29
	3.7.2- <i>Solicitud de fondos por parte del Proyecto al PNUD</i>	30
	3.7.3- <i>Pagos del Proyecto a las Organizaciones Solicitantes – OS</i>	32
	3.8- <i>Evaluación, Seguimiento y control del desarrollo del Proyecto y Subproyectos</i>	37
	3.8.1- <i>Evaluación</i>	38
	3.8.2- <i>Seguimiento y control</i>	40
	3.8.3- <i>Control de las Rendiciones</i>	43
	3.8.4- <i>El Sistema de información</i>	44
4-	Comentarios y Observaciones	46
5-	Comunicación del Proyecto de Informe al Auditado	79
6-	Recomendaciones	79
7-	Conclusiones	81
	ANEXOS	86

**GERENCIA DE CONTROL DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS NACIONALES
DEPARTAMENTO DE CONTROL DE TRANSFERENCIAS
A MUNICIPIOS, C.A.B.A. Y SECTOR PRIVADO**



Auditoría General de la Nación

TABLA DE SIGLAS UTILIZADAS

SIGLA	DENOMINACIÓN COMPLETA
APAC	Apoyo a Proyectos Alimentarios Comunitarios
AVA	Actas de Verificación de Auditoría
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CMP	Certificaciones Mensuales de Prestaciones
DADR	Decisión Administrativa de Distribución de Recursos
ENNyS	Encuesta Nacional de Nutrición y Salud
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAO-CIN	Cumbre Mundial sobre la Alimentación
FOPAR	Fondo Participativo de Inversión Social
GBA - CABA	Gran Buenos Aires – Ciudad Autónoma de Buenos Aires
MANUD	Marco de Asistencia de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MRECIYC	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
NEA	Noreste argentino
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
OE	Organización/es Ejecutante/s / comedores indistintamente
OGE	Organismo Gubernamental de Ejecución
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OS	Organización/es Solicitante/s
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil (Las OS en el marco de este Proyecto son OSC)
OT	Oficina Territorial
PEA	Programa de Emergencia Alimentaria
PNSA	Programa Nacional de Seguridad Alimentaria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODESO	Programa de Desarrollo Social
RMC	Rendiciones Mensuales de Cuentas
ROE	Registro de Organizaciones Elegibles
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SFC	Solicitud de Financiamiento Complementario
SNU	Sistema Naciones Unidas
SSPA	Subsecretaría de Políticas Alimentarias
TD	Titulares de Derecho
TGN	Tesorería General de la Nación
VS	Informes de Visita de Seguimiento



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS NACIONALES - PROGRAMA 26- –PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA- ACTIVIDAD 7 – COMEDORES COMUNITARIOS – FINANCIAMIENTO A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SIN FINES DE LUCRO PARA LLEVAR A CABO PROYECTOS ALIMENTARIOS Y PRODUCTIVOS - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL- SUBSECRETARIA DE POLITICAS ALIMENTARIAS

Sra. Ministra de Desarrollo Social

Dra. Carolina Stanley

S. _____ / _____ D.

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156 la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN procedió a efectuar un examen del Programa 26 - Actividad 7 – Comedores Comunitarios del PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL- SUBSECRETARIA DE POLITICAS ALIMENTARIAS.

1- Objeto de Auditoría

Examinar la gestión de transferencias de fondos nacionales en el marco del Programa 26 –Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – Actividad 7 - Comedores Comunitarios – Financiamiento a organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro para llevar a cabo proyectos alimentarios y productivos – Ministerio de Desarrollo Social- Ejercicios 2009 - 2010 – 2011 y primer semestre de 2012.



Auditoría General de la Nación

2- Alcance del Examen

2.1- Consideración preliminar

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Auditoría Externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACION, aprobadas por Resolución N° 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156.

Los recursos que constituyen el objeto de la presente auditoría, han sido presupuestariamente asignados a una de las líneas de acción complementarias del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (en adelante PNSA) denominada “Abordaje Comunitario”, que se instrumenta bajo la operatoria del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Ley 23.966/86¹, a través del Proyecto PNUD ARG 06/001 “Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias.”

Los mismos son transferidos por la Tesorería General de la Nación –TGN al PNUD² y posteriormente girados desde la cuenta bancaria del PNUD, a una cuenta especial del Proyecto PNUD ARG 06/001, desde la que se debitan todos los desembolsos comprometidos en los Convenios suscriptos con las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC).

El trabajo de auditoría abarcó la operatoria establecida para la ejecución de los recursos nacionales auditados, desde su transferencia al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, hasta el término de la ejecución de los convenios suscriptos, en el marco del Proyecto PNUD ARG/06/001, con las OSC que recibieron los desembolsos comprometidos en los mismos, para atender las prestaciones alimentarias que brindan a través de los Comedores (cada comedor es una Organización Ejecutante) o las diversas tipologías de Solicitud de Financiamiento Complementario (en adelante SFC).

¹ Sancionada el 25/9/1986. Aprueba el Acuerdo suscripto el 26 de febrero de 1985 entre la República Argentina y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

² Las transferencias correspondientes a la Actividad 7 del Programa 26 registran como único ente beneficiario al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Auditoría General de la Nación

2.2- Procedimientos aplicados

A fin de identificar las circunstancias significativas que incidieron en la operatoria del programa bajo examen se han practicado los procedimientos previstos en la planificación específica del proyecto de auditoría cuyo detalle se encuentra en el Anexo I del presente Informe.

2.3- Descripción del universo auditado

Las acciones desarrolladas dentro de la Actividad 7- Comedores Comunitarios del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, comprende dos líneas de financiamiento: una para proyectos de Servicio Comunitario Alimentario y otra para proyectos de Servicio Comunitario No Alimentario.

Cuadro N°1:



Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación suministrada por el auditado.

2.4- Actores

Si bien el único ente beneficiario de las transferencias es el PNUD, en la aplicación efectiva de los recursos auditados intervienen los siguientes actores:



Auditoría General de la Nación

Gráfico N°1 – Actores



Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación suministrada por el auditado.

- ✓ **Organizaciones Solicitantes (OS):** son las que suscriben los convenios de financiamiento para los proyectos alimentarios y para los de fortalecimiento institucional. Una OS puede suscribir convenios por más de una Organización Ejecutante y por ambos tipos de financiamiento.
- ✓ **Organizaciones Ejecutantes (OE):** son los efectores/comedores donde se brindan las prestaciones alimentarias o se implementan los proyectos de fortalecimiento.
- ✓ **Organizaciones solicitantes y ejecutantes.** Una OE puede ser su propia OS, a condición que cumpla los requisitos para tal finalidad.
- ✓ **Titulares de Derecho (TD):** Son las personas que reciben prestación/es alimentaria/s (desayuno / almuerzo / merienda / merienda reforzada / cena).

2.5- Muestra de aglomerados relevados

El universo de análisis correspondiente al período auditado, para cuya determinación se utilizó como fuente de información la base de datos provista por el auditado, registró los siguientes datos al momento de diseñarse la muestra de casos sobre los cuales se realizaron las verificaciones previstas en la planificación específica.



Auditoría General de la Nación

- **1.698 Subproyectos.**
- **884 Organizaciones Solicitantes de Prestaciones Alimentarias.**
- **551 Organizaciones Solicitantes de Prestaciones No Alimentarias.**
- **Monto total del Proyecto \$691.249.402,16**
- **Transferencias del Gobierno Nacional al PNUD por \$673.636.449,00.**
- **Desembolsos del PNUD a la cuenta del Proyecto por \$685.744.182,32.**
- **Desembolsos del Proyecto a las Organizaciones sociales por \$648.146.705,58.**

La muestra abarcó las regiones GBA – CABA y NEA y dentro de ellas los aglomerados de CABA y Moreno, por un lado y Corrientes, Formosa y Posadas, por otro.

Conforme surge de la información aportada por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias en su carácter de Organismo Gubernamental de Ejecución (en adelante, OGE) del cuadro expuesto a continuación surge que las regiones GBA-CABA y NEA³ concentran el 54,7% de los recursos auditados, el 55,5% de los TD incluidos, el 54,7% de las OE (comedores) y el 43,2% en el caso de las OS de Proyectos Alimentarios y el 44,6% de Proyectos No Alimentarios.

Cuadro N° 2- Desembolsos del Proyecto a Organizaciones solicitantes por Región, tipo de proyecto, Organizaciones ejecutantes y cantidad promedio de titulares de derecho

Regiones	Desembolsos		Organizaciones Solicitantes (OS)				Organizaciones ejecutantes (OE)		Titulares de Derecho (TD)	
			Proy. Alimentarios		Proy. no alimentarios					
	Monto en \$	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
GBA – CABA	186.549.791,55	28,8	223	25,2	137	24,9	554	35,3	75.963	34,9
NEA	167.917.926,00	25,9	159	18,0	109	19,8	305	19,4	44.907	20,6
sub total muestra	354.467.717,55	54,7	382	43,2	246	44,6	859	54,7	120.870	55,5
Total	648.146.705,60	100	884	100	551	100	1571	100	217.841	100

Fuente: Elaboración en base a valores consolidados de información proveniente de los diferentes registros del propio auditado (UEP PNUD ARG 06/001)

³ La distribución regional o por aglomerados se toma a efectos de auditar las regiones que recibieron mayor cantidad de fondos. No es posible analizar la distribución en términos de equidad ya que la ejecución del Programa se basó en la existencia de organizaciones sociales, en cada Región, que reunieran los requisitos previstos y que manifestaran su voluntad de participar.



Auditoría General de la Nación

La muestra abarcó un total de 178 Organizaciones solicitantes con 327 comedores, que ejecutaron 178 proyectos alimentarios y un total de 158 proyectos no alimentarios según se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3: Detalle de Cantidad de Organizaciones Solicitantes, Organizaciones Ejecutantes de Proyectos incluidos en la muestra por tipo de Financiamiento

Aglomerados de la Muestra	Alimentarios		No Alimentarios		Proyectos por tipo de financiamiento						Total
	O.S.	O.E.	O.S.	O.E.	A	O	C	P	S	I	
CABA	41	52	7	8	41	28	9	0	0	0	78
Moreno	21	41	6	6	21	15	6	2	0	0	44
Corrientes	43	57	6	30	43	26	7	0	0	0	76
Formosa	42	96	3	3	42	25	2	1	0	0	70
Posadas	31	81	0	0	31	37	0	0	0	0	68
Total	178	327	22	47	178	131	24	3	0	0	336

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias.

Referencias: A: Servicios Alimentarios Comunitarios / O: Alimentarios Complementarios / C: Servicios Comunitarios No Alimentarios / Emprendimientos Productivos para la Procuración de Recursos / S: Servicios Básicos / I: Formalización Institucional e inscripciones, regularización dominial.

Respecto de los casos incluidos en la muestra se efectuaron las verificaciones pertinentes en función del objeto de auditoría a fin de constatar el cumplimiento de la normativa que regula las diferentes instancias de la operatoria a través de la cual se ejecutan los recursos auditados y particularmente, las previsiones del Reglamento Operativo del Proyecto PNUD ARG 06/001 referidas a los sistemas de seguimiento y control.

A tal efecto se consideraron: Solicitudes de financiamiento, suscripción de convenios y extensiones, tramitación de los desembolsos a las OS, Rendiciones Mensuales de Cuentas (en adelante RMC), Certificaciones Mensuales de Prestaciones (en adelante CMP) e Informes de Visitas de Seguimiento (en adelante VS). Se realizaron las verificaciones respecto de la integridad (corrección y completitud) de la documentación de respaldo.

Las tareas de auditoría se desarrollaron entre los meses de septiembre de 2013 y junio de 2015 e incluyeron la visita a cinco Aglomerados que se realizaron entre el 30/06/2014 y el 26/09/2014.



Auditoría General de la Nación

3- Aclaraciones Previas

3.1 — Marco Normativo

El marco normativo aplicable comprende normas de diverso rango, tanto en razón del derecho humano a la alimentación involucrado, de la intervención del PNUD, de los objetivos del PNSA y del Proyecto a través del cual se ejecutan los recursos auditados.

En el Anexo II se consigna la normativa aplicable de relevancia al objeto de auditoría.

3.2-Antecedentes

3.2.1- Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) – Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) y Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)

El FOPAR gestionado en sus orígenes desde la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, constituye el antecedente inmediato del Proyecto auditado, con una etapa piloto iniciada en diciembre de 1.995 que se prolongó hasta 1.998.

En esa etapa financió mediante el préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF 4398-AR, 806 proyectos de organizaciones comunitarias para 214.289 beneficiarios en las provincias de Misiones, Corrientes, Chaco, Salta, Santiago del Estero y Jujuy.

A inicios del año 2002, en el marco de la declaración de la Emergencia Alimentaria, se creó el PEA⁴, el cual un año más tarde devino en el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación que conforma actualmente el PNSA. Con la enmienda del año 2.002, el FOPAR, combinó el financiamiento externo con una contraparte nacional gestionada desde la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria del Ministerio de Desarrollo Social.

En el marco de la Ley 25.724, en el año 2003, además de crearse el PNSA se aprobó⁵ la preparación de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS). En la Resolución

⁴ Decreto 108/02 del 15/01/2002.

⁵ Resolución 196/2003 – Ministerio de Salud de la Nación.



Auditoría General de la Nación

aprobatoria de la Encuesta, al referirse a la situación alimentaria y el contexto social de esos años señaló que si bien el suministro de alimentos era suficiente, los indicadores de desempleo, pobreza e indigencia tenían una alta incidencia en los problemas de acceso y consumo de alimentos que generaban condiciones de inseguridad alimentaria en los grupos afectados.

El PNSA fue creado con el objetivo de posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país. Su ejecución, organizada en siete componentes y seis tipos de prestaciones alimentarias, se ha realizado mediante dos modalidades de abordaje⁶:

⇒ *Federal*: destinado a establecer un marco de cooperación con las provincias, y

⇒ *Focalizado*: destinado a transferir recursos y financiamiento a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para proyectos dirigidos a atender situaciones críticas detectadas en grupos particulares.

En el año 2004, incorporó la modalidad de “**Abordaje Comunitario**”, la cual comprendía además del FOPAR, a otra operatoria denominada “Apoyo a Proyectos Alimentarios Comunitarios” (APAC) orientada también al desarrollo comunitario y al fortalecimiento de organizaciones que brindaban prestaciones alimentarias.⁷

El Ministerio de Desarrollo Social al referirse en su página Web al Programa de Abordaje Comunitario identifica la población objetivo y la finalidad del mismo:

⁶ Los componentes son: 1. Abordaje Federal (Transferencias de recursos a las Provincias); 2. Abordaje Focalizado (Proyectos dirigidos a poblaciones y/o territorios vulnerables); 3. Refuerzo Alimentario en Comedores Escolares; 4. Asistencia Alimentaria Directa (AAD); 5. Apoyo a comedores comunitarios (FOPAR); 6. Fortalecimiento de Efectores (APAC); 7. Pro Huerta.

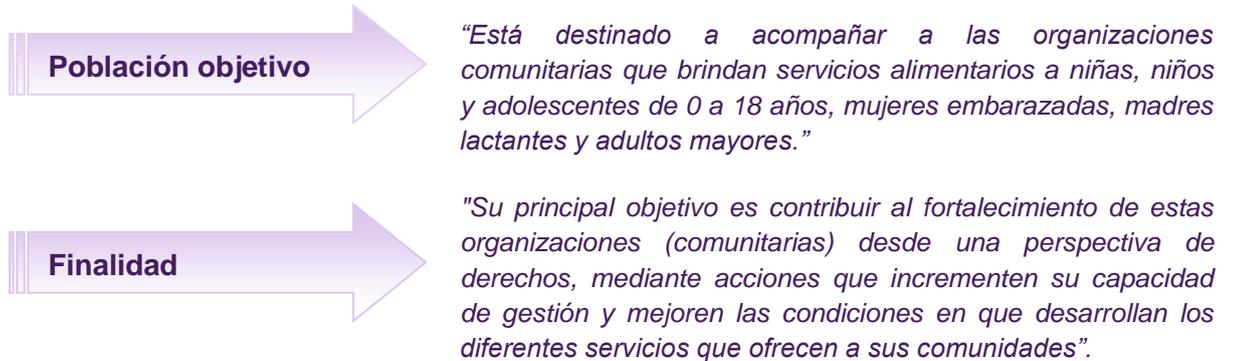
Los tipos de prestaciones son: Raciones alimenticias; Bolsones o cajas de alimentos (secos o frescos); Transferencias en dinero (tarjetas, bonos, etc.) para la compra de alimentos; Auto producción de alimentos (huertas, granjas, etc.); Infraestructura y equipamiento a efectores; Capacitación y asistencia técnica.

⁷ El APAC estaba financiado por una donación de la Comunidad Económica Europea.



Auditoría General de la Nación

Gráfico N°2:



Fuente: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/M--s-sobre-Abordaje-Comunitario.pdf>

En los diferentes documentos elaborados por los organismos internacionales mencionados en este Informe, así como en la normativa nacional específica, se hace referencia a los conceptos de Seguridad Alimentaria y la Seguridad Nutricional, los cuales se definen en los siguientes términos:

Seguridad Alimentaria: Situación que se da cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y que respeten la diversidad de pautas culturales, sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.

Con arreglo a esta definición, pueden determinarse cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad de alimentos, acceso físico y económico a los mismos, utilización de los alimentos y estabilidad a lo largo del tiempo.

Seguridad Nutricional: La seguridad nutricional difiere de la seguridad alimentaria en que, además de la suficiencia de la dieta, considera también los aspectos relativos a prácticas de atención adecuadas, salud, higiene, servicios de saneamiento ambiental y el desarrollo en general.

La cantidad de factores que inciden en la Seguridad Alimentaria y Nutricional hacen que las causas de la Inseguridad Alimentaria sean múltiples. La inseguridad alimentaria puede ser crónica, estacional o transitoria.⁸ Se trata de un concepto intrínsecamente relacionado con la vulnerabilidad que abarca malnutrición, desnutrición, hambre y pobreza extrema.

⁸ FAO, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo - Anexo III- Glosario - <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>



Auditoría General de la Nación

3.2.2- El Derecho Humano a la Alimentación – Objetivo de Desarrollo del Milenio⁹

El concepto de Seguridad Alimentaria surge en la década del 70 basado en la producción y disponibilidad alimentaria. En los años 80 se incorporó la noción del acceso tanto económico como físico, consolidándose en la década del 90 el concepto actual que incorpora la inocuidad, las preferencias culturales y reafirma la Seguridad Alimentaria como un derecho humano.

El Sistema Internacional de Derechos Humanos¹⁰ consagra en el centro de los derechos sociales al Derecho a la Alimentación¹¹. A su vez, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) en su objetivo 7.4 previó fortalecerlo y en razón de ello los Estados comprometieron su voluntad política para conseguir la seguridad alimentaria, erradicar el hambre y reducir el número de personas desnutridas en el año 2015.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO-CIN Roma 2002), se incluyó como parte nuclear de la seguridad alimentaria no sólo a la disponibilidad de alimentos sino que también a la equidad de acceso a los mismos.

La equidad estará garantizada cuando “*toda la población y sobre todo los más pobres, tengan acceso a una alimentación culturalmente aceptada, nutricionalmente adecuada, variada y suficiente para desarrollar su vida*”.¹²

En septiembre del año 2010, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) realizó una reunión cumbre en la que se trataron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que habían sido consensuados en el año 2000¹³, producto de la cual se estableció un plan de acción para alcanzar ocho objetivos relativos a la pobreza antes de 2015 así como nuevas metas en lo referente a la salud de las mujeres y los niños, el hambre y las

⁹ El reconocimiento al derecho a la alimentación consta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948.

¹⁰ La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los dos pactos preparados sobre la base de esa declaración, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados ambos en 1996.

¹¹ *Declaración Universal de Derechos Humanos* artículo 25; *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, artículo 11; *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, artículo 27.

¹² Aguirre, Patricia. “*Estrategias de consumo: qué comen los que comen*”. (Segunda edición). Ed. Miño y Dávila – CIEPP. Buenos Aires, 2006. La autora es antropóloga especializada en alimentación.

¹³ Reunión Cumbre realizada en la ciudad de Nueva York, en septiembre del año 2000.



Auditoría General de la Nación

enfermedades, con los correspondientes indicadores internacionalmente convenidos, reafirmando los líderes mundiales su compromiso respecto de esos objetivos.¹⁴

Gráfico N° 3 - Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)



Fuente: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/global.shtml>

En el marco de las cumbres internacionales mencionadas se ha convenido que para integrar el derecho a la alimentación en los diseños de políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, resulta necesario abordar cuatro elementos principales:

1. Identificar los grupos vulnerables que tienen inseguridad alimentaria.
2. Establecer prioridades de políticas, estrategias de implementación y acciones específicas para cada grupo vulnerable con inseguridad alimentaria.
3. Establecer los objetivos de seguridad alimentaria y nutricional y las referencias de plazo determinado.
4. Expresar explícitamente en las políticas los principios de su implementación y un compromiso claro de aplicar las prácticas de buena gobernanza.

Con el mandato de contribuir al desarrollo humano y a la erradicación de la pobreza en un contexto institucional democrático¹⁵, el PNUD desde al año 1985, está articulando

¹⁴ A estos objetivos internacionalmente convenidos, la Argentina incorporó el de “Promover el trabajo decente”.

¹⁵ http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/operations/about_undp.html



Auditoría General de la Nación

acciones con diversos organismos de la República Argentina proporcionando asistencia relacionada con prioridades nacionales para alcanzar las metas establecidas en la Cumbre del Milenio.

En el caso específico del MDS, en la descripción de su política presupuestaria para los años abarcados por esta auditoría, sostuvo que la política social se sustentaba en un proyecto nacional que tenía entre sus metas el logro de los Objetivos fijados en la Declaración del Milenio que en el año 2000 adoptaron 191 estados miembros de las Naciones Unidas¹⁶.

3.2.3- Programas de Cooperación suscriptos entre el Gobierno de Argentina y el PNUD

En el marco del *Acuerdo Básico Modelo de Asistencia entre la República Argentina y el PNUD*¹⁷, entre los años 1985 y 2014, se ejecutaron los “Programas de País” que a continuación se detallan:

Cuadro N° 3- Programas de País suscriptos entre el PNUD y el Gobierno Nacional

Período	Descripción
2005-2008, prorrogado para 2009	El PNUD acordó con el Gobierno asignar prioridad a cuatro esferas temáticas: Desarrollo social y lucha contra la pobreza; Desarrollo local y productivo; Gobernabilidad democrática; y Medio ambiente para el desarrollo sostenible. Durante la vigencia del Programa, se redefinió el papel de la cooperación del PNUD. Se fortalecieron los servicios de cooperación técnica para el desarrollo, frente a los servicios de apoyo a la gestión pública. En este marco, el Programa se focalizó primordialmente en el desarrollo de capacidades de gestión a nivel nacional y sub nacional, y de la sociedad civil. Así se contribuyó a los adelantos en la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género, en la ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos alimentarios y de salud.
2010-2014	Su propósito fue apoyar las prioridades definidas por el Gobierno Nacional, en materia de equidad y desarrollo. Proponiendo resultados en las siguientes esferas directamente relacionadas con el Proyecto auditado, identificadas en las revisiones como componentes del Programa País: Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y reducción de la pobreza: El Programa de cooperación del PNUD procura contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad y alcanzar los ODM, mediante la promoción del desarrollo social y de un

¹⁶ Jurisdicción 85-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Decisiones Administrativas de Distribución de Recursos correspondientes a los Presupuestos 2009, 2010, 2011 y 2012*.

¹⁷ Acuerdo suscripto en el año 1985.



Auditoría General de la Nación

Período	Descripción
	<p>desarrollo productivo sostenible. Para ello, propone coadyuvar al desarrollo de las capacidades públicas y de la sociedad civil a fin de ampliar el acceso de forma equitativa a los servicios sociales básicos y a los mecanismos de protección y seguridad social.</p> <p>Igualdad de género La equidad de género y el empoderamiento de la mujer son ejes estratégicos. La cooperación del PNUD brindará asistencia técnica para fortalecer el enfoque de género en iniciativas consideradas estratégicas para el país.¹⁸</p>

Fuente: Convenios de Cooperación suscriptos entre PNUD – Gobierno Nacional.

Cada Programa de País contiene un Plan de Acción junto con Planes de Trabajo Anual, que constituyen en forma conjunta un Documento del Proyecto.

Para el período 2010 – 2014, junto con el Programa País, se elaboró por primera vez en Argentina, un “*Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo*” (en adelante MANUD) en el que se identifican cuatro áreas estratégicas de cooperación para el Sistema de Naciones Unidas - SNU y seis Efectos Directos, de los cuales el PNUD apoya cuatro, los cuales tienen incidencia en la Seguridad Alimentaria.

Cada Efecto Directo se desagrega en resultados, productos e intervenciones a ser apoyadas por el SNU y desarrollados por asociados de implementación tales como: instituciones, del sector público nacional, provincial y municipal y OSC. Los resultados esperados están alineados con el logro de ODM.

¹⁸ Se mencionan: la localización de los ODM, la micro financiación, la gestión integral de servicios sociales, el ordenamiento de los recursos ambientales y la gestión del riesgo de desastres, iniciativas del Gobierno y de la sociedad civil haciendo hincapié en la participación de las mujeres en puestos y procesos de toma de decisiones, la reducción de la brecha de género en el mercado laboral y la eliminación de la violencia por motivos de género.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 4- Áreas estratégicas de cooperación y efectos directos

ÁREAS ESTRATÉGICAS DE COOPERACIÓN	EFFECTOS DIRECTOS (*)
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo productivo sustentable. • Inclusión y equidad social. • Gestión y acceso a servicios para la protección de derechos sociales. • Desarrollo institucional. <p><i>(Estas áreas se complementan con las dimensiones transversales de equidad de género y fortalecimiento regional).</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Promoción del desarrollo productivo. 2) Aumento del empleo y la promoción del trabajo decente. 3) Mayores niveles de inclusión social y sin discriminación de ninguna índole. 4) Reducción de brechas de acceso a la salud para la disminución de la mortalidad materna, la mortalidad y desnutrición infantil, y de las principales enfermedades. 5) Equidad en el acceso a la educación y en la terminalidad educativa. 6) Desarrollo institucional del país, fortaleciendo las capacidades estatales de planificación estratégica y coordinación, mejorando la transparencia y eficacia y promoviendo la participación ciudadana.

Fuente: MANUD.

(*) Los Efectos Directos en negrita son los apoyados por el PNUD - Argentina.

Los resultados definidos en el Plan de Acción del Programa País para cada Efecto MANUD son los siguientes:

Cuadro N° 5- Efectos Directos y resultados Plan Acción del Programa País

Efectos Directos (MANUD)	Resultados Plan de Acción del Programa País
1) Promoción del desarrollo productivo.	<p>R1) Iniciativas productivas fortalecidas para incrementar las oportunidades de empleo y acrecentar el ingreso mejorando la equidad, la competitividad y la sostenibilidad.</p> <p>R2) Políticas y estrategias diseñadas y aplicadas para ordenamiento y conservación de tierras, bosques, Recursos hídricos y diversidad biológica.</p> <p>R3) Medias puestas en práctica para dar respuesta a desafíos ambientales críticos, como impacto del cambio climático y prevención, respuesta y recuperación ante riesgos de desastres.</p>



Auditoría General de la Nación

Efectos Directos (MANUD)	Resultados Plan de Acción del Programa País
2) Aumento del empleo y la promoción del trabajo decente	R4) Mecanismos de protección social y promoción del trabajo digno establecidos.
3) Mayores niveles de inclusión social y sin discriminación de ninguna índole.	R5) Acceso a servicios sociales básicos ampliado, para reducir disparidades entre grupos vulnerables y territorios R6) Políticas y mecanismos institucionales de protección y promoción de los DDHH y la igualdad de género, formulados y en operación.
6) Desarrollo institucional del país, fortaleciendo las capacidades estatales de planificación estratégica y coordinación, mejorando la transparencia y eficacia y promoviendo la participación ciudadana.	R7) Institucionalidad democrática y mecanismos de participación ciudadana y diálogo fortalecidos. R8) Capacidades institucionales fortalecidas a fin de posibilitar mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la prestación de servicios y acceso a éstos, para el logro de los ODM.

Fuente: Plan de Acción del programa País entre el Gobierno de Argentina y PNUD. Período 2010 - 2014

3.3- Gestión de los proyectos PNUD en Argentina

De acuerdo al Convenio Marco suscripto con el Gobierno Argentino¹⁹, el PNUD actúa a solicitud del Gobierno Nacional, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (en adelante MRECIYC), a través de la Dirección de Cooperación Internacional, el “Organismo Público de Coordinación” que define y coordina con el PNUD las acciones en representación del Gobierno Argentino.

En este esquema los Ministerios Nacionales, Provinciales, autoridades locales, OSC, Universidades y otras agencias gubernamentales actúan como “Organismos Públicos de Cooperación”.

Conforme surge del Acuerdo Marco, los proyectos de ejecución nacional, independientemente del origen de su financiamiento, deben ajustarse obligatoriamente a las disposiciones del “Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno”²⁰ salvo que en el Documento del Proyecto el OGE opte por la aplicación de sus propias normas y procedimientos. El Manual expresamente establece que:

¹⁹ Aprobado por Ley 23.396.

²⁰ PNUD - Argentina: *Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno* - Edición: Noviembre de 2003.



Auditoría General de la Nación

“Las acciones que se desarrollen estarán regidas por el Acuerdo Marco aprobado por ley 23.396 y por el respectivo Documento de Proyecto, con exclusión de toda legislación que le hubiere sido aplicable de no mediar dicho Acuerdo, comportando con ello su sustracción de la esfera de la normativa interna, pero al solo efecto de su desempeño como organismo de ejecución del proyecto.”²¹

El Manual define los elementos esenciales del Documento del Proyecto y los procedimientos presupuestarios comunes a todos los proyectos²². Es mandatorio que el documento de Proyecto sea aprobado y debidamente firmado por el MRECIYC, el PNUD y el organismo ejecutor. A su vez, los planes de trabajo anuales deben estar aprobados y ratificados por el Director Nacional del Proyecto y el Representante Residente del PNUD.

Por mutuo acuerdo el Gobierno y el PNUD pueden introducir modificaciones en el documento del Proyecto y en el presupuesto. Estas modificaciones o ajustes se denominan "Revisiones al Documento del Proyecto".

Están previstas dos modalidades de ejecución:

Ejecución Nacional Plena: En estos casos, el PNUD confía a una institución designada por el Gobierno la responsabilidad total de movilizar los insumos del proyecto y aplicarlos eficazmente para el logro de los objetivos.

Ejecución Nacional Parcial: Bajo esta modalidad el PNUD apoya al Gobierno en la ejecución del proyecto a través de la provisión de ciertos servicios administrativos, pero no asume funciones ejecutivas ni operativas en la gestión de los recursos para el logro de los objetivos del proyecto.

²¹ PNUD - Argentina: *Manual de Gestión*- Op.cit., Capítulo I: Marco Institucional y Legal.

²² PNUD - Argentina: *Manual de Gestión*- Op.cit., Capítulo II, Indica los elementos esenciales que debe contener el documento del proyecto.

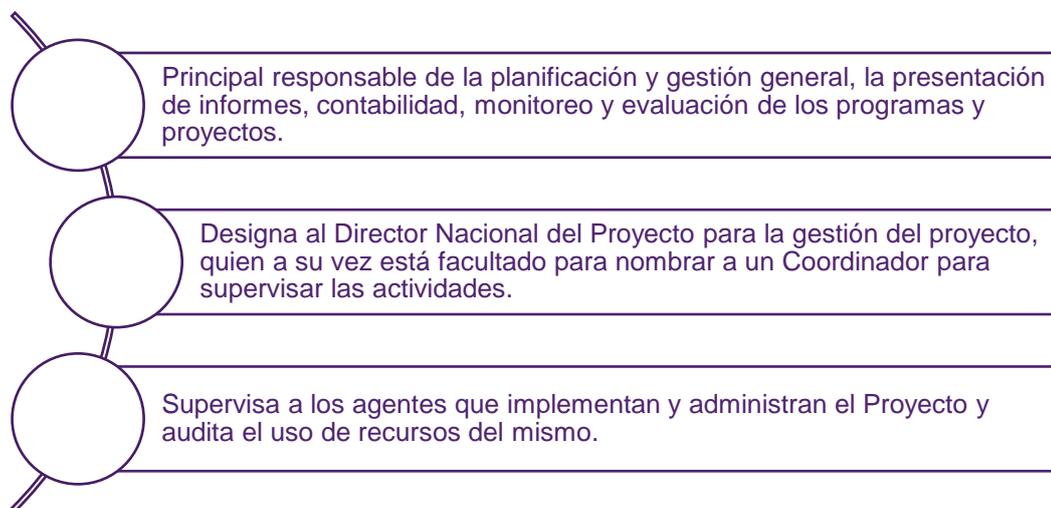


Auditoría General de la Nación

El PNUD es responsable que cada proyecto sea debidamente identificado, formulado y evaluado, y que la asistencia prestada se materialice y utilice para que cumpla con sus objetivos inmediatos y contribuya eficazmente a los objetivos de desarrollo.

Gráfico N°4:

Atribuciones y responsabilidades del Organismo Gubernamental de Ejecución



Fuente: PNUD-Argentina: El Manual de Gestión del Proyecto y Revisiones del Proyecto.

La aplicación del Acuerdo Marco, no exime de las responsabilidades personales al Director Nacional, funcionarios públicos y demás personas afectadas o contratadas localmente para realizar tareas en los proyectos, las que quedan sujetas a la ley argentina.

La modalidad de gestión de la actividad Comedores Comunitarios mediante un Proyecto PNUD se encuentra analizada en el punto 4.1 del presente Informe.

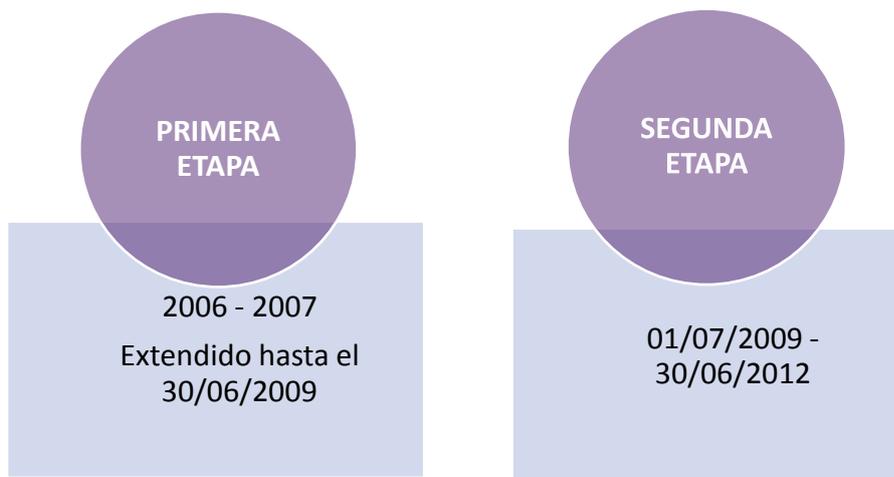


Auditoría General de la Nación

3.4- El Documento del Proyecto PNUD ARG/06/001

3.4.1- Etapas del Proyecto PNUD ARG/06/001

Gráfico N° 5



Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación del Proyecto relevada.

Por Res. MDS N° 0246/06 se protocolizó la primera etapa del Proyecto identificado como *PNUD ARG/06/001/A “Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria, rediseño de su Unidad de Gestión y Fortalecimiento de sus Efectores”*, que se desarrolló durante el período 2006 – 2007, extendido hasta 30/06/2009. Esta etapa también abarcó las revisiones B a E, que fueron protocolizadas por la Res. MDS N° 1104/2010.

Una vez finalizado el préstamo BIRF, cuyo plazo de ejecución originalmente previsto (01/01/06 al 31/12/07), el MDS decidió continuar brindando las prestaciones alimentarias a las mismas organizaciones incorporadas al FOPAR, mediante la operatoria PNUD - Ley 23.966/87. Así, el Proyecto fue extendido a través de las sucesivas revisiones continuando vigente en la actualidad.

La modalidad de Ejecución establecida a partir del 2006, mediante Resolución MDS N°246/06, fue la Nacional Plena “Nex Plena”.

Los recursos auditados en el presente informe comprenden las revisiones F a J correspondientes a la segunda etapa, de las cuales la F fue protocolizada mediante la Res.



Auditoría General de la Nación

MDS N° 1104/2010. Las revisiones subsiguientes fueron protocolizadas mediante Resolución MDS N° 1025/14.

Las actividades de Proyecto ARG/06/001 tuvieron su continuidad en uno nuevo, denominado ARG/12/009 que previó una extensión inicial de 4 años. (01/07/2012 a 30/06/2016).

3.4.2- Aspectos relevantes del proyecto PNUD ARG/06/001

En el Anexo III del presente Informe se exponen los aspectos más relevantes del Proyecto PNUD, organizados por etapa.

Resulta oportuno consignar que por la Resolución 1104/10- MDS a partir del 04/03/2010, el Proyecto cambió su denominación: dejó de llamarse “*Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria, Rediseño de su Unidad de Gestión y Fortalecimiento de sus Efectores*” para adoptar la de “*Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias (Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)*”.

3.4.3- Estructura organizativa

En este punto se aborda la estructura organizativa vigente en la segunda etapa del Proyecto, que es la que se corresponde con el período auditado.

Con la Revisión G, del 18/03/2010, se modificó el nivel de conducción por debajo de la Dirección Nacional (máxima autoridad del Proyecto) a cargo de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias (en adelante SSPA) del MDS.

Hasta entonces, de ella dependía una Coordinación General que tenía bajo su responsabilidad directa a las dos Coordinaciones a cargo de la ejecución del Proyecto²³: La Coordinación Administrativo Financiera y la Coordinación Operativa.

²³ PNUD – Argentina, *Proyecto ARG/06/001/F*, Anexo II



Auditoría General de la Nación

A partir de marzo del 2010, por debajo de la Dirección Nacional se designó un Director Ejecutivo, con una función institucional en la representación del Proyecto y de asesoramiento a la Dirección Nacional.

Por su parte, las Coordinaciones Administrativo Financiera y Operativa adquirieron el rango de Coordinaciones Generales y pasaron a tener reporte directo a la Dirección Nacional,

► *Coordinación General Administrativo Financiera: Asume la responsabilidad Administrativo Financiera.* Comprende las áreas de Administración, Tesorería, Contabilidad y Suministros, Rendición de Cuentas y Presupuesto.

► *Coordinación General Operativa: Asume la responsabilidad Operativa.* Entre sus principales funciones, tiene a su cargo la gestión operativa del Proyecto, lo representa institucionalmente ante otras áreas del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil, tiene la firma autorizada del MDS y conduce las actividades de las áreas de Programación, Proyectos y Evaluación, Seguimiento, Asuntos Legales, Áreas Regiones y aquellas ligadas al Equipamiento y Soporte Informático.

Las *Áreas Regionales* en las que está organizado el Proyecto son seis, estando cada una de ellas a cargo de un *Responsable Regional*: Noroeste, Noreste, Centro, Cuyo – Patagonia y Rosario, Gran Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires Interior. Cada una de ellas tiene bajo su órbita un conjunto de *Oficinas Territoriales* (19 en total) y equipos móviles. A su vez, a nivel central cuentan con un equipo técnico de apoyo. Resulta oportuno aclarar que en el caso de la Región Gran Buenos Aires los equipos técnicos dependen directamente del Responsable Regional y tienen asiento en la *Oficina Central del Proyecto*.

Cada *Oficina Territorial* – OT, tiene un Jefe Territorial del cual dependen Supervisores que tienen a su cargo una cartera determinada de sub proyectos.

En cuanto a los *Equipos Móviles*, son conformados, cuando lo considera pertinente la Coordinación, para atender una temática específica. Responden operativamente al Responsable Regional y brindan apoyo a las Oficinas Territoriales que conforman la Región en diferentes momentos de la operatoria del Proyecto.



Auditoría General de la Nación

En el Anexo IV del presente Informe se muestra la estructura vigente a partir del marzo de 2010.

3.5- Indicadores y metas presupuestarios

Presupuestariamente²⁴, el apoyo de financiamiento a OSC, a través del Abordaje Comunitario (operatoria PNUD) para proyectos de prestaciones alimentarias y de fortalecimiento de servicios comunitarios alimentarios y no alimentarios, se encuentra consignado como una de las líneas de acción (Actividad 7- Comedores Comunitarios) del Programa 26- Seguridad Alimentaria.

La denominación de la meta y unidad de medida presupuestaria definida en las Decisiones Administrativas de distribución del gasto correspondiente a los ejercicios comprendidos en el período auditado fue “Asistencia Técnica y Financiamiento a Comedores” y “Comedor Asistido” respectivamente.

A continuación se expone una síntesis de la cuantificación de prestaciones en los ejercicios auditados elaborada en base a la información presentada a la ONP.

Cuadro N° 6 Metas de Asistencia técnica y financiamiento a comedores presupuestariamente programadas y ejecutadas

Ejercicio	Cantidad de Comedores asistidos						
	Programada		Ejecutada Anual	Ejecutada trimestral			
	Inicial	Vigente		1º T	2º T	3º T	4º T
2009	1.670	1.670	1.658	1.695	1.680	1.656	1.600
2010	1.670	1.670	1.558	1.592	1.567	1.544	1.530
2011	1.479	1.479	1.513	1.529	1.510	1.505	1.509
2012	1.450	1.428	No relevada	1.445	1.428	No relevada	No relevada

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el auditado – Formularios presentados ante la ONP Oficina Nacional de Presupuesto: F 8 - Cuadro Metas y Producción Bruta - F1 Programación Física Anual y Trimestral de Metas – Formulario s/Nº Ejecución Física Trimestral de Metas – Cuadro I. Formulario sobre Gestión de la Ejecución Física de Metas.- Cuadro V. Informaciones y comentarios complementarios.

²⁴ En los Formularios de Formulación Presupuestaria N°7 “Descripción del Programa” correspondientes a los ejercicios auditados se reproducen los objetivos de la norma de creación del PNSA y su Decreto Reglamentario.



Auditoría General de la Nación

Siendo la unidad de medida los comedores asistidos, lo que se consigna en cada trimestre como ejecutado es la cantidad de comedores que efectivamente brindaron la prestación, en tanto que la cantidad ejecutada anual informada corresponde a la cantidad promedio de comedores en funcionamiento registrada en cada trimestre.

La medición, trimestral o anual, del avance físico de la “Unidad de medida”, permite conocer el grado de cumplimiento entre lo programado y lo efectivamente ejecutado. De su comparación surgen los desvíos, cuyas causas se describen a continuación por ejercicio.

Cuadro N° 7 Causas de los desvíos

<u>Año</u>	<u>Desvío (Cantidad Comedores)</u>	<u>Explicación sobre la causa de los desvíos</u>
2009	U 12	La merma en la cantidad de comedores se debió a dos motivos: Bajas del programa por problemas de gestión de las organizaciones o renuncia al financiamiento del Programa.
2010	U 112	Se indicaron los mismos motivos que para el año 2009, agregando que no se registraron nuevos comedores en ejecución.
2011	F 34	La superación de la meta se debió a que los comedores asistidos solucionaron los problemas de gestión.
2012	F 2	Las diferencias registradas en los trimestres se debieron a la caída de comedores por cancelaciones del programa o renunciaciones por parte de las organizaciones comunitarias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el auditado. – Cuadro I. – Formulario sobre Gestión de la Ejecución Física de Metas.

3.6- Proyectos financiados

Resulta oportuno aclarar que el Proyecto PNUD ARG/06/001 no prevé expresamente ningún criterio de asignación de los recursos basado en la distribución geográfica, sino que se mantienen los definidos en la etapa de su antecedente FOPAR.

El *Reglamento Operativo del Proyecto – ROP*, define los criterios para la asignación de los recursos del *Proyecto PNUD ARG/06/001* en términos de:

- *Elegibilidad de instituciones.*
- *Líneas de financiamiento.*
- *Mecanismos de acceso al financiamiento.*



Auditoría General de la Nación

3.6.1- Elegibilidad de instituciones

El ROP tipifica a las “*Instituciones elegibles*”²⁵ como; “*Instituciones de derecho público o privado, que presten servicios comunitarios regulares destinados a población de escasos recursos y que contemplen en sus servicios algún componente alimentario*” a las que denomina “*Instituciones Promovidas*”. El Proyecto priorizó a las organizaciones comunitarias independientes del Estado en sus distintos niveles, entendiendo que han tendido a constituirse en referentes locales relevantes de sus comunidades.

El ROP previó un “*Registro de Organizaciones Elegibles*” (en adelante ROE) asignando al Área de Registro de Organizaciones, Contrataciones y Asuntos Legales, entre otras funciones la de asistir (con la intervención de los Asesores Legales de las Regiones) en la formalización de las organizaciones comunitarias para su ingreso.

El ROP establece, además, la inclusión en el ROE de aquellas “*instituciones con sub proyectos financiados resultantes de concursos celebrados con anterioridad por un programa social*”, precisando que su ingreso al Registro no era automático, sino resultado de una tramitación específica que incluía el acuerdo del PNUD. Por este último criterio, se incorporaron organizaciones comunitarias con subproyectos financiados por el FOPAR y el PROAME²⁶.

En el marco del préstamo del Banco Mundial BIRF 4398-AR FOPAR se definían las Provincias y Municipios en las que debían tener su sede las OSC a las que se les financiarían Prestaciones Alimentarias Comunitarias (comedores comunitarios).²⁷

Podían presentarse organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, tanto comedores individuales como organizaciones que administrasen uno o más comedores. En todos los casos debían acreditar personería jurídica o constituirse como simple asociación; contar con experiencia de 2 años en la gestión de prestaciones o servicios sociales y una constancia de la presentación del proyecto al responsable del Centro de Salud más cercano.

²⁵ PNUD – Argentina: ROP- Capítulo III., ítems 2.1.1 y 2.1.2.

²⁶ El “Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo” (PROAME - CONNAYF) fue financiado por un Préstamo BID N° 1111/OC AR y N° 1008/SF-AR y Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable BID N° ATN/SF-6076 AR. A partir del 2004 dejó de estar incluido como Programa Presupuestario del MDS.

²⁷ Las sedes debían estar ubicadas en: Gran La Plata (Buenos Aires), Gran Catamarca (Catamarca) y Gran Paraná (Entre Ríos).



Auditoría General de la Nación

Quedaban expresamente excluidos de la convocatoria del FOPAR las instituciones del Estado Nacional, Provincial o Municipal; las cooperadoras escolares o del sistema de salud o cualquier organización cuyo presupuesto fuese ejecutado a través de instituciones del Estado o financiada totalmente por el Estado. Tampoco autorizaba la presentación de comedores escolares de carácter público o privado ni instituciones con población internada.

Lo detectado por el equipo de auditoría en torno a la composición del ROE en el período auditado, se encuentra desarrollado en la observación 4.9 del presente Informe.

3.6.2- Líneas de financiamiento

El proyecto contempla dos líneas de financiamiento según se trate de Servicios Alimentarios Comunitarios o No Alimentarios, que comprenden diferentes tipos de subproyectos y componentes financiables por Línea de Financiamiento, tal como se presenta en el siguiente cuadro. Los Subproyectos pueden estar constituidos por uno o más componentes de la línea de financiamiento en la cual esté.

Cuadro N° 8: Subproyectos y componentes financiables por Línea de Financiamiento.

Línea de financiamiento	Subproyectos ²⁸	Componentes
Servicios alimentarios	<ul style="list-style-type: none">• Servicios alimentarios comunitarios: (A)• Alimentarios complementarios (O)	<ul style="list-style-type: none">○ Prestaciones alimentarias○ Equipamiento○ Servicios básicos○ Capacitación○ Gastos generales
Servicios comunitarios no alimentarios y fortalecimiento de las organizaciones	<ul style="list-style-type: none">• Servicios comunitarios no alimentarios (C)• Emprendimientos productivos para la procuración de recursos.(P)• Formalización institucional e inscripciones. Regularización dominial (I)• Servicios Básicos (S)	<ul style="list-style-type: none">○ Estudios básicos y elaboración de proyectos○ Adecuaciones edilicias○ Servicios básicos○ Capacitación○ Asistencia técnica○ Stock inicial de insumos para el servicio○ Gastos generales

Fuente: Elaboración Propia en base a información suministrada por la UEP.

²⁸ Los Subproyectos financiables se informan a título ilustrativo y no excluyen otros Subproyectos posibles según necesidades de las organizaciones. PNUD – Argentina: ROP- Capítulo III, ítems III. 3 pág. 29.



Auditoría General de la Nación

A continuación se describen los diferentes subproyectos. Las letras consignadas en los subproyectos responden a un sistema de codificación interna del programa para su identificación.

Cuadro N° 9: Descripción de los subproyectos²⁹

Servicios alimentarios (A)	<ul style="list-style-type: none">• Comprenden cuatro tipos de prestaciones: Desayuno, almuerzo, merienda reforzada y/o cena. El tipo y la cantidad de prestaciones varían según la dinámica de cada organización y de los Titulares de Derecho (beneficiarios) del Programa.
Servicios Alimentarios complementarios (O)	<ul style="list-style-type: none">• Financian proyectos de adecuación de espacios físicos, acceso a servicios básicos, equipamientos, insumos, estudios básicos y elaboración de proyectos y/o asistencia técnica e incluye en todos los casos gastos generales, bancarios e imprevistos.
Servicios Comunitarios No Alimentarios/ Comunitario Complementario (C)	<ul style="list-style-type: none">• Están dirigidos a implementar actividades sociales comunitarias. Estos proyectos pueden incluir los componentes definidos en el Alimentario Complementario.
Servicios de Emprendimientos Productivos (P)	<ul style="list-style-type: none">• Están relacionados con la alimentación e igualmente pueden incluir los componentes definidos en el Alimentario Complementario.
Servicios de Fortalecimiento Institucional (I)	<ul style="list-style-type: none">• Están dirigidos al desarrollo de capacidades para la gestión institucional, formalización de la organización, regularización dominial y gestión socio-institucional.
Servicios Básicos (S)	<ul style="list-style-type: none">• Comprende las instalaciones y obras requeridas para lograr el acceso y/o provisión de los servicios básicos y /o su reparación o adecuación.

Fuente: Elaboración Propia en base a información suministrada por el Organismo Gubernamental.

Durante el período auditado el 85,40% de los proyectos financiados correspondieron a la línea de financiamiento de los servicios alimentarios, como se presenta en el gráfico N° 7.

El 14,60% restante, correspondiente a la línea de financiamiento de los Servicios

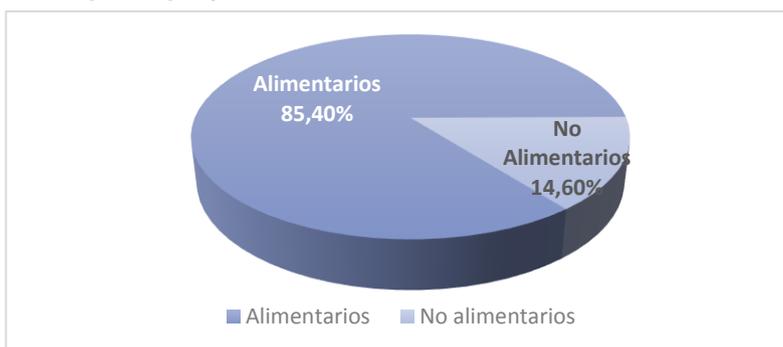
²⁹ Resulta oportuno señalar que en todos los análisis que se hicieron sobre las bases de datos y documentos suministrados por el Organismo Gubernamental, los Subproyectos “O” figuraron incluidos en las Solicitudes de Financiamiento de Subproyectos Complementarios (SFC).



Auditoría General de la Nación

Comunitarios No Alimentarios, estuvieron destinados en su gran mayoría, al desarrollo de actividades sociales comunitarias y, en menor medida, a sub proyectos de emprendimientos productivos, de fortalecimiento institucional y de servicios básicos.

Gráfico N° 7 - Tipo de proyectos financiados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la UEP.

En el siguiente cuadro se presenta la distribución de los Subproyectos, por línea de financiamiento, que se financiaron durante el período auditado.

Cuadro N° 10: Subproyecto por Línea de Financiamiento.

Línea de financiamiento	Tipo de Subproyecto –SP-	Cantidad de SP	%	% por Línea
Alimentario	Prestaciones Alimentarias (A)	897	52,83	85,40
	Alimentarios Complementarios (O)	553	32,57	
Servicios Comunitarios No Alimentarios	Servicios Comunitarios No Alimentarios (C)	203	11,95	14,60
	Emprendimientos Productivos (P)	30	1,77	
	Fortalecimiento Institucional (I)	10	0,59	
	Servicios Básicos (S)	5	0,29	
Total de Subproyectos		1.698	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la UEN.

En Mayo 2010, las autoridades del Proyecto decidieron constituir como proyectos diferenciados a las Solicitudes de Financiamiento Complementarios – SFC asociadas a las prestaciones alimentarias (O)³⁰. Esto implicó un cambio en la gestión administrativa puesto que las SFC comenzaron a tramitarse por cuenta separada, situación que se replicó en los registros informáticos.

³⁰ Coordinación General del Proyecto Abordaje Comunitario. PNSA, PNUD/ ARG/06/001. “Criterios de Clasificación de organizaciones, comedores y proyectos”. Buenos Aires, Mayo 2010.



Auditoría General de la Nación

3.6.3- Mecanismos de acceso al financiamiento

El proceso de evaluación de la solicitud de financiamiento se inicia una vez que una organización obtiene la categoría de elegible, en base a los criterios que se establezcan en oportunidad del llamado público a presentación de proyectos, a efectos de definir la viabilidad y prioridad de los mismos.

El ROP prevé la realización de concursos y convocatorias periódicas en áreas geográficas específicas, conforme a la disponibilidad presupuestaria y a las líneas estratégicas establecidas por la Dirección Nacional del Proyecto.

3.7- Gestión de los fondos

3.7.1- Circuito administrativo que autoriza la transferencia de fondos desde el Gobierno Nacional al PNUD

El MDS es quién asume el compromiso del financiamiento del Proyecto.

Las normas y procedimientos a seguir son las establecidas en el Manual de Gestión de Proyectos de Cooperación Técnica ejecutados por el Gobierno y no los establecidos por la Resolución N° 2458/04 – MDS que regula los trámites de solicitud y otorgamiento de subsidios destinados a personas físicas, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base reconocidas por el MDS o por autoridad provincial o municipal, y personas de existencia ideal que agrupen sectores de población con alta vulnerabilidad social y población en general con necesidades básicas insatisfechas.

La totalidad de las transferencias correspondientes a la Actividad 7 del Programa 26-PNSA del MDS, se concentran en un único Ente Beneficiario (PNUD). Una vez ingresados los fondos transferidos por la Tesorería General de la Nación al PNUD, los desembolsos posteriormente se realizan desde el Proyecto a las OSC en virtud de los compromisos asumidos en los convenios suscriptos.

El circuito administrativo seguido por el OGE para la transferencia de los fondos al PNUD, básicamente es el siguiente:



Auditoría General de la Nación

- ✓ La SSPA inicia el trámite de protocolización del Documento del Proyecto.
- ✓ Una vez que se ha caratulado el Proyecto, la Dirección de Procesamiento y Liquidación de Aportes para la Inclusión Social del MDS remite el documento caratulado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- ✓ De no existir objeción, el expediente del Proyecto es remitido a la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional (en adelante SCyMI) del MDS.
- ✓ La SCyMI-MDS, inicia la tramitación del Proyecto de Resolución para la transferencia de fondos por parte de la Tesorería General de la Nación (TGN) al Ente Beneficiario PNUD, previa reserva presupuestaria por parte de la Dirección de Programación y Ejecución Presupuestaria - MDS.
- ✓ En su carácter de Dirección Nacional, la SSPA, conforme a los requerimientos del Proyecto, efectiviza el pago al PNUD en desembolsos sucesivos mediante depósitos a una cuenta del Banco HSBC destinada a tal fin.³¹

3.7.2- Solicitud de fondos por parte del Proyecto al PNUD.

A continuación se describe el circuito administrativo previsto para la solicitud de fondos por parte del Proyecto al PNUD:

- ✓ Los desembolsos deben ser planificados de conformidad con el plan de trabajo y el documento de Proyecto. Debe asegurarse que las solicitudes de pagos, anticipos de fondos y pagos directos sean tramitadas sólo si hay disponibilidad financiera y presupuestaria. Para ello el OGE tendrá que instituir mecanismos de control presupuestario.
- ✓ Para asegurar la confiabilidad y exactitud en la rendición de cuentas y en la información financiera de los proyectos, el OGE tiene la responsabilidad de mantener un sistema contable actualizado que contenga libros, registros y el control suficiente.

³¹ La cuenta Bancaria corresponde a la Cuenta Corriente en pesos N° 691322823/0 del Banco HSBC - Sucursal N° 999.



Auditoría General de la Nación

- ✓ El OGE solicita trimestralmente anticipos de fondos al PNUD³², vía Cancillería, a través de una suma global considerando el plan de actividades y resultados periodo/trimestre.
- ✓ Para ello debe presentar -en papel- a la Subsecretaría de Cooperación y Coordinación Internacional un Informe Financiero, como mínimo por trimestre calendario y cada vez que se requiere un nuevo anticipo. Se debe presentar con la debida antelación como para ser recibido en el PNUD dentro de los 15 días posteriores al cierre del trimestre calendario. Dicho Informe Financiero debe ir acompañado de³³:
 - Conciliación bancaria a fecha cierre.
 - Extracto bancario a fecha cierre.
 - Total desembolsos según fuente de financiamiento: Se deberá especificar los desembolsos por totales según fuente de financiamiento (Totales por período/trimestre y acumulado a la fecha de la última rendición).
 - Plan de Trabajo previsto para el trimestre, según las actividades contempladas en el documento de proyecto. (Planillas/Formularios “Plan de Actividades y resultados trimestrales”).
 - Monitoreo Trimestral de Actividades y Resultados.
- ✓ El Proyecto expone los insumos programados en términos de costo por las actividades y por línea presupuestaria.
- ✓ Las transferencias que efectúa el PNUD en concepto de anticipo de fondos, ingresan a una cuenta bancaria exclusiva³⁴ del Proyecto a través de la cual se realizan los desembolsos a las OS.

³² El presupuesto del Proyecto PNUD ARG/06/001 se organiza por componentes, rubros y sub rubros (líneas presupuestarias). De acuerdo al Plan de Cuentas incorporado en el Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno (MANUD), la Cuenta en la que deben presupuestarse los gastos correspondientes a desembolsos a las organizaciones solicitantes se denomina “Contratos de Servicios” (Línea presupuestaria: 72100) .

³³ PNUD Argentina: “Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno” Anexos 5.A, C y G.

³⁴ La Cuenta Bancaria exclusiva del Proyecto es la Cuenta Corriente en pesos N° 0/821626/013 Banco CITIBANK – Casa Central.



Auditoría General de la Nación

3.7.3- Pagos del Proyecto a las Organizaciones Solicitantes – OS

Conforme a lo estipulado en el Reglamento Operativo del Proyecto, el circuito seguido por el Proyecto para efectivizar los desembolsos a las OS es el siguiente³⁵:

- ✓ El **primer desembolso** se efectúa con posterioridad a la suscripción del Convenio por parte del Director Nacional del Proyecto PNUD ARG/06/001 y una vez verificada y validada la cuenta bancaria. El mismo debe ser solicitado por el Responsable Regional, a través del sistema informático, y remitido al Área de Administración, Tesorería, Contabilidad y Suministros del Proyecto para su posterior aprobación
- ✓ El **segundo desembolso** se solicita del mismo modo que el primero, pero para poder acceder al mismo la OS debe tener rendido más del 60% del 1º desembolso efectuado por el Proyecto PNUD ARG06/001.
- ✓ Los **siguientes desembolsos** se liberan contra la rendición de, al menos, el 60% del monto del último desembolso y de la totalidad de los anteriores.
- ✓ El 60% del monto rendido debe ser totalmente elegible; es decir, si al momento de la auditoría se detectan gastos no elegibles (que no se encuentran dentro de los financiables por el subproyecto), los mismos no se computarán a los efectos de alcanzar el 60% gastado y rendido.
- ✓ En caso de incumplimiento por parte de la organización solicitante, el Proyecto debe suspender el siguiente desembolso hasta la regularización de la situación, bajo apercibimiento de cancelación del proyecto de la organización, sin derecho a indemnización o compensación alguna si tal regularización no se efectiviza dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de la suspensión del desembolso.
- ✓ Una vez efectuado el primer desembolso, los supervisores de las Oficinas Territoriales - OT realizan visitas sistemáticas a las organizaciones con el objetivo

³⁵ PNUD Argentina: “Reglamento Operativo del Proyecto” Pag.37 y Anexo III Pag.9.



Auditoría General de la Nación

de verificar el cumplimiento de la prestación del servicio o actividad financiada por el Proyecto.

- ✓ El Área de Rendición de Cuentas del Proyecto realiza el control de la correcta utilización de los fondos recibidos por las organizaciones, en tanto que el Área de Seguimiento realiza la apoyatura técnico-normativa y evalúa el proceso.

3.7.4- Evolución del gasto durante el período auditado

En cuanto a la evolución del gasto durante los años que integran el periodo auditado, a continuación se exponen los valores transferidos por la Actividad 7 (a la que se imputan los recursos auditados), los recursos girados por el PNUD a la cuenta del Proyecto y los desembolsos a las OS a través del Proyecto PNUD ARG/06/001.

Sobre un total de \$691.249.402,16 presupuestados para la ejecución del Proyecto, los movimientos anuales registrados fueron los siguientes:

Cuadro N° 11: Transferencias SIDIF y Desembolsos PNUD - por año y periodo auditado

Año	Pagado por TGN a la cuenta PNUD (Bco. HSBC)*	Desembolsos PNUD a la cuenta del Proyecto (Bco. CITI)**	Desembolsos del Proyecto a OS***
2009	162.703.764,00	149.822.087,60	143.515.942,57
2010	178.432.870,00	195.766.455,99	181.275.134,93
2011	240.000.000,00	229.861.262,00	217.382.059,51
2012 1° semestre	92.499.815,00	110.294.376,73	105.973.568,57
Total	673.636.449,00	685.744.182,32	648.146.705,58

Fuente: Elaboración propia en base a SIDIF por Ente Beneficiario e información del auditado y registros bancarios suministrados por la Dirección Nacional del Proyecto.

*Gasto Imputado al Programa 26- Actividad 7 del MDS- Inciso 5 -Partidas 5.1.7 y 5.2.3.

** El monto desembolsado por el PNUD a la cuenta del Proyecto es mayor a lo pagado en ese período por el Gobierno Nacional al PNUD debido a la existencia de un saldo remanente.

***La diferencia ente lo pagado por la TGN a la cuenta del PNUD y los desembolsos del Proyecto a OS se debe a lo percibido por el PNUD en concepto de apoyo más otros gastos operativos.



Auditoría General de la Nación

Concentrando el análisis en los fondos percibidos por las OS, a continuación se expone la incidencia de la línea presupuestaria (72100) del Proyecto PNUD dentro del Presupuesto Total Anual ejecutado. Esta línea, comprende los gastos correspondientes a los desembolsos a estas organizaciones que son denominados “Contratos de servicios - Subcontratos”.

Cuadro N° 12: Incidencia de la línea presupuestaria (72100) en el Presupuesto Total Anual ejecutado del Proyecto. (En pesos)

Periodo	Total Presupuesto Proyecto	Total desembolsos Subcontratos	%
2009	154.853.280,08	143.515.942,57	92,68%
2010	196.126.980,32	181.275.134,93	92,43%
2011	229.467.772,55	217.377.631,54	94,73%
1° semestre 2012	110.801.369,21	105.977.996,57	95,65%
TOTALES	691.249.402,16	648.146.705,61	93,76%

Fuente: Elaboración AGN a partir de la información financiera suministrada por el auditado.

Resulta oportuno consignar que el monto de \$648.146.705,61 es lo que percibieron las OS en el período auditado en el marco de los convenios firmados, en algunos casos con anterioridad, por lo que si se considera el total convenido independientemente del momento de su ejecución, el importe asciende a \$ 725.326.072,00.

Cuadro N° 13 La distribución de los recursos según tipo de subproyecto

Proyecto	Subproyecto		Monto contratado (En \$)	Monto desembolsado (En \$)	Relación e/ desembolsado y contratado (En %)
	Tipo	Cantidad			
Proyectos Alimentarios	A	897	674.148.467,00	597.278.982,70	88,60
	O	554	32.787.541,00	32.594.697,90	99,41
Proyectos No Alimentarios	C	203	16.479.964,00	16.457.815,00	99,87
	I	10	623.010,00	597.108,00	95,84
	P	30	1.136.304,00	1.067.316,00	93,93
	S	5	150.786,00	150.786,00	100,00
Total		1.698	725.326.072,00	648.146.705,60	89,36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Organización Gubernamental Ejecutante.



Auditoría General de la Nación

A continuación se consignan los montos imputados a cada uno de los rubros de financiamiento previstos, para el total de Convenios suscriptos en los Aglomerados de la muestra que generaron desembolsos durante el período auditado.

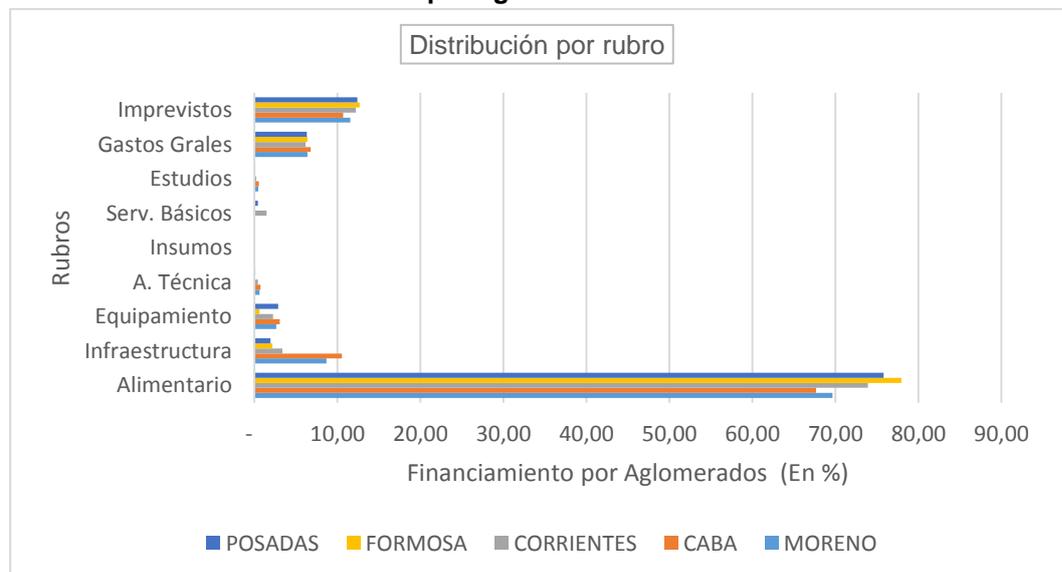
Cuadro N° 14. Montos Contratados por rubro de Financiamiento incluidos en la muestra.

RUBRO FINANCIADO	AGLOMERADO					Totales
	Moreno	CABA	Corrientes	Formosa	Posadas	
Alimentario	4.867.899,00	4.500.843,00	6.543.800,00	5.926.370,00	15.565.827,00	37.404.739,00
Infraestructura	605.666,00	700.679,00	296.699,00	164.107,00	399.007,00	2.166.158,00
Equipamiento	184.323,00	203.349,00	196.438,00	46.419,00	585.774,00	1.216.303,00
A. Técnica	43.159,00	48.904,00	37.331,00	4.720,00	25.082,00	159.196,00
Insumos	3.195,00	644,00	6.572,00	-	-	10.411,00
Serv. Básicos	-	-	130.961,00	7.132,00	86.512,00	224.605,00
Estudios	31.542,00	34.932,00	18.951,00	7.029,00	23.162,00	115.616,00
Gastos Grales	446.232,00	451.386,00	545.126,00	485.055,00	1.295.403,00	3.223.202,00
Imprevistos	805.830,00	710.930,00	1.078.582,00	962.036,00	2.545.928,00	6.103.306,00
Total	6.987.846,00	6.651.667,00	8.854.460,00	7.602.868,00	20.526.695,00	50.623.536,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la DN.

Al mostrar la distribución de los montos por rubro financiado se evidencia que en todos los aglomerados se aplicó un esquema de prioridades similar.

Gráfico N° 8- Rubros financiados por aglomerado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la DN.



Auditoría General de la Nación

A continuación se expone la cantidad de organizaciones solicitantes y ejecutantes que fueron relevadas por el equipo de auditoría en el trabajo de campo, organizadas por tipo de proyecto con detalle de los montos desembolsados:

Cuadro N°15: Cantidad de Organizaciones seleccionadas y montos desembolsados durante el periodo auditado

Selección	Tipo de Proyecto						
	Alimentario			No Alimentario			TOTAL
	O.S.	O.E.	Desembolsado (En \$)	O.S.	O.E.	Desembolsado (En \$)	Desembolsado (En \$)
CABA	8	25	4.570.451	7	9	1.055.437	5.625.888
Moreno	4	12	5.110.751	4	5	933.517	6.044.268
Corrientes	6	12	7.865.186	5	9	715.778	8.580.964
Formosa	5	13	6.950.739	3	3	232.051	7.182.790
Posadas	6	28	18.059.127	14	25	1.156.095	19.215.222
Total	29	90	42.556.254	33	51	4.092.878	46.649.132

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación relevada.

En términos de Subproyectos, la cantidad de casos relevados en el trabajo de campo fue la siguiente:

Cuadro N°16: Proyectos, Titulares de derecho (TD) y Organizaciones Ejecutantes (OE) relevados en el trabajo de campo, por Aglomerado incluido en la muestra

Selección Muestra	Subproyectos					TD	OE
	A Prestaciones Alimentarias	O Alimentarios Complementarios	C Servicios Comunitarios No Alimentarios	P Emprendimientos Productivos	Total	Total	Visitadas
CABA	8	6	3	-	17	3.931	15
Moreno	4	3	3	1	11	1.642	5
Corrientes	6	6	3	-	15	1.832	10
Formosa	5	2	2	-	9	1.461	10
Posadas	7	14	-	-	21	2.598	15
Total	30	31	11	1	73	11.464	55

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación relevada.



Auditoría General de la Nación

3.8- Evaluación, Seguimiento y control del desarrollo del Proyecto y Subproyectos

El marco normativo prevé diferentes instancias de monitoreo tanto a nivel del Proyecto como de los subproyectos.

Independientemente de ello, la Dirección Nacional a cargo de su ejecución, debe presentar anualmente un “Informe de progreso del Proyecto” para su revisión tripartita a realizarse en forma conjunta por representantes del OGE, del MRECIYC y del PNUD. Esta evaluación global anual del proyecto en su conjunto en aspectos referidos a los procesos y modos de intervención, a fin de determinar el cumplimiento de metas, resultados e impacto está a cargo del Área de Programación.

Por ser un Proyecto Nex Plena (con financiamiento del Gobierno Nacional), además, el Proyecto debe remitir trimestralmente a la Subsecretaría de Cooperación y Coordinación Internacional del MRECIYC el “Monitoreo Trimestral de Actividades y Resultados” que tiene por objeto confrontar la programación de Actividades realizadas por el proyecto y los montos a insumir en el período siguiente; con las actividades realmente ejecutadas y los recursos reales utilizados en el trimestre informado³⁶.

Por otra parte, cada proyecto debe contar con un informe de auditoría realizado por auditores externos al PNUD con periodicidad anual, financiado por los proyectos con cargo a una de sus líneas presupuestarias, con el propósito de asegurarse que los recursos están siendo administrados de acuerdo a las normas, reglamentaciones, prácticas y procedimientos financieros establecidos para el programa o proyecto.³⁷

Estos controles incluyen: a) Evaluación del índice de ejecución; b) Contabilidad financiera, monitoreo y presentación de informes; c) Sistemas de administración para el registro, la documentación y la presentación de informes sobre la utilización de recursos; d) Uso y administración del equipo; y e) Estructura administrativa, incluyendo la idoneidad del control interno y de los mecanismos de registro.

A su vez, semestralmente, el MRECIYC y el PNUD lo monitorean con el propósito verificar que los productos programados estén siendo alcanzados y resolver los problemas que eventualmente surjan durante su ejecución.

³⁶ PNUD-Argentina: “Manual de gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno”, Anexo 5F.

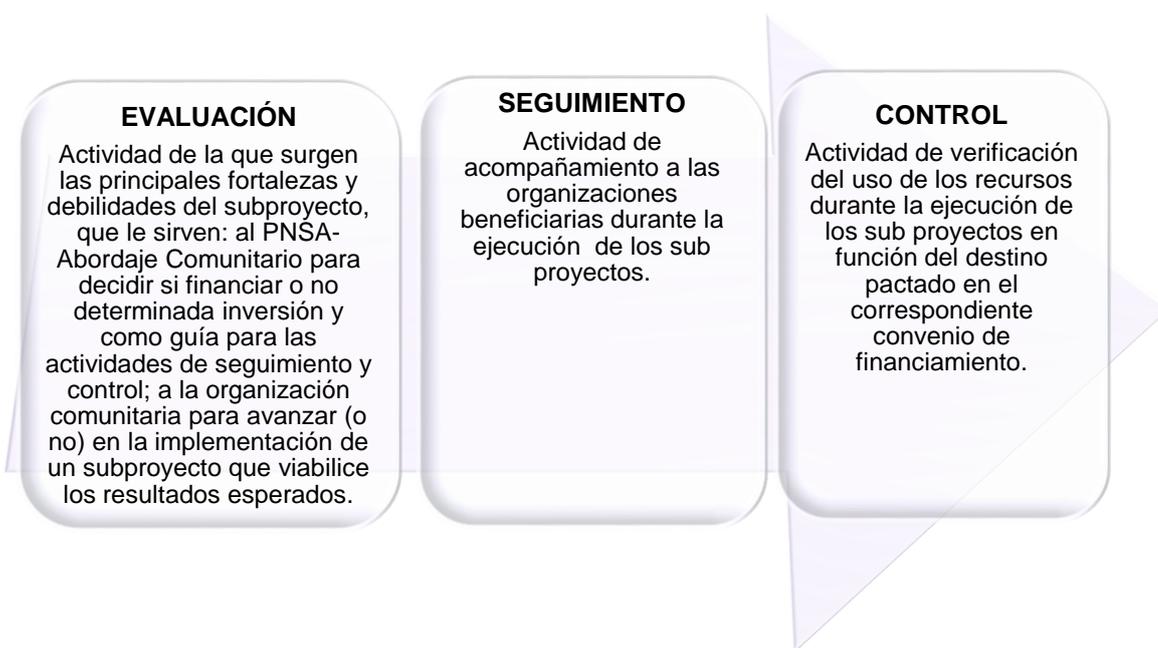
³⁷ PNUD-Argentina: El Manual de Gestión del Proyecto, Capítulo VI.



Auditoría General de la Nación

A nivel de los subproyectos, el ROP prevé tres tipos de actividades de monitoreo: evaluación, seguimiento y control.

Gráfico N° 9: Tipos de actividades de monitoreo



Fuente: Reglamento Operativo del Proyecto, capítulos VI y VII.

3.8.1- Evaluación

En el proceso de gestión del proyecto se distinguen dos modalidades:

- *Evaluación ex-ante*
- *Evaluación de funcionamiento*

La *evaluación ex-ante* se realiza cuando se trata de subproyectos que surjan de las convocatorias a concurso y para las Solicitudes de Financiamiento Complementarias presentadas por las organizaciones que se encuentran bajo Proyecto, cuya inversión complementaria es de mayor complejidad y/o monto. En el caso de las Solicitudes de baja complejidad y monto la evaluación queda a cargo del Responsable Regional, entendiéndose



Auditoría General de la Nación

por tales a las reparaciones de la infraestructura existente, instalaciones resueltas por especialistas matriculados, equipamiento complementario de hasta \$7.000 (siete mil).

Los criterios que se tienen en cuenta son: la coherencia y efectividad de la Solicitud de Financiamiento, evaluación técnica de la propuesta, evaluación social, económica e institucional.

La *evaluación de funcionamiento* se practica generalmente sobre un conjunto de proyectos que comparten un territorio o una problemática que se encuentran en etapa de operación o con ejecución avanzada, como parte del ciclo de formulación-evaluación-ejecución-seguimiento con el fin de intervenir en la búsqueda de soluciones en caso de detectarse los problemas en su implementación. Actúa como nexo entre ciclos, ya que de las conclusiones a que se arribe, puede resultar un nuevo ciclo.

Cuadro N° 17 -Actores que participan en el proceso de evaluación³⁸

Nivel	Actor
	Dirección Nacional y Coordinaciones Generales
	"Aprueban los criterios de evaluación y establecen los lineamientos generales para su ejecución".
	Área de Proyectos y Evaluación
Central	"Elabora los criterios e instrumentos de evaluación ex - ante de las SF según los distintos tipos de subproyectos. Brinda asesoría y capacitación a las OT y realiza evaluaciones directas en terreno, según la envergadura de esos subproyectos".
	Región Involucrada
	"En base a los dictámenes del Registro de Organizaciones, Contrataciones y Asuntos Legales y el Área de Proyectos y Evaluación, si corresponde aprueba el proyecto y prepara el Informe Técnico Final; en caso de rechazo o reformulación debe realizar la comunicación de la decisión a la organización que presentó el subproyecto".
	Oficina Territorial del Proyecto (OTP)
Territorial	"Recibe la presentación de las SF y documentación de las organizaciones que las presentan. Se integra al proceso de evaluación colaborando a partir del conocimiento resultante del proceso de seguimiento en el análisis de los aspectos claves de la evaluación de los subproyectos. Brinda apoyo al equipo de evaluación en oportunidad de la visita de campo y hace de nexo con las organizaciones".

Fuente. Reglamento Operativo del Proyecto, Capítulo VI.

³⁸ Se ha transcripto las definiciones textuales del esquema de participación de las áreas involucradas en la evaluación, descripto en el ROP, Capítulo VII, Ítem 4, páginas 45 y 46.



Auditoría General de la Nación

3.8.2- Seguimiento y control

El Reglamento Operativo del Proyecto tiene previsto un sistema de seguimiento y control que articula el control en el empleo de los recursos por parte de las organizaciones financiadas con el acompañamiento de las mismas durante la ejecución. Su estrategia de implementación exige presencia en el terreno y control exhaustivo de los aspectos financieros, documentales y técnicos.

Los propósitos del sistema de seguimiento y control son:

- ✓ *Incrementar las capacidades de la OS para que amplíen los servicios brindados.*
- ✓ *Identificar logros y dificultades y retroalimentar en forma participativa el proceso de ejecución.*
- ✓ *Efectuar aportes para el monitoreo de los sub proyectos.*
- ✓ *Controlar la calidad de los servicios prestados.*
- ✓ *Verificar la concordancia entre el avance físico y el financiero de los sub proyectos.*
- ✓ *Verificar el grado de cumplimiento de las metas, actividades, plazos y formas de utilización de los recursos en relación con lo pactado en los convenios de financiamiento.*

En el Cuadro N° 18 se exponen las funciones por área interviniente en las actividades de seguimiento y control.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 18 - Funciones por área en las actividades de seguimiento y control³⁹

Nivel	Actor
	Dirección Nacional y Coordinaciones Generales
Central	“Aprueban los instrumentos a utilizar para el seguimiento y control, establece los niveles de calidad de los servicios y la información relevada tanto en la acciones de seguimiento como de control”.
	Área Seguimiento
	“Elabora los instrumentos y participa en la definición de estrategias para el seguimiento de la ejecución de los subproyectos y estudios. Participa en la formación de los consultores que realizarán la tarea en terreno”.
	Área Rendición de Cuentas
	“Diseña los instrumentos de rendiciones de cuentas de los subproyectos. Verifica que los fondos se utilicen para financiar exclusivamente los gastos del Proyecto. Controla que la documentación bajo análisis refleje fehacientemente el desplazamiento de los flujos financieros y de los bienes que puedan tener lugar. Audita a las organizaciones”.
	Región Involucrada
	“Es la encargada de coordinar y supervisar las actividades de seguimiento y control de los subproyectos del Proyecto”.
Territorial	Oficina Territorial del Proyecto (OTP)
	“Es la responsable de llevar adelante las tareas de seguimiento de los subproyectos en el terreno verificando la calidad de los servicios y la correspondencia entre estos y los gastos denunciados. Recibe la Certificación Mensual de Prestaciones ⁴⁰ y las rendiciones, las reenvía al área de Rendición de Cuentas y cita a los responsables de las organizaciones para las auditorias correspondientes”.

Fuente. Reglamento Operativo del Proyecto, Capítulo VII.

El seguimiento de los subproyectos así como el control de las rendiciones presentadas por las organizaciones, se basan en un sistema de visitas en terreno planificadas, en las cuales se colecta información de campo.

En el caso de los subproyectos alimentarios, los principales aspectos relevados son⁴¹:

³⁹ Se han transcripto las definiciones de estas funciones que figuran en el ROP, Capítulo VII, Ítem 4, páginas 49 y 50.

⁴⁰ ROP- Anexo IV: La CMP es un instrumento que cuantifica el avance en la ejecución del Proyecto Alimentario. Es mensual y debe ser informado en términos de cantidad de prestaciones (raciones entregadas) durante el mes y cantidad de beneficiarios atendidos (personas que asisten diariamente al servicio alimentario).

⁴¹ ROP- Anexo IV.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 19 - Principales ítems relevados en las visitas a las OS que brindan prestaciones alimentarias

Ítem	Indicadores
Beneficiarios (Titulares de derecho)	- Cantidad de beneficiarios que efectivamente recibe la prestación por día y tipo de prestación. ⁴² - Existencia de Planilla de asistencia diaria ⁴³ .
	- Control de implementación de un registro de la asistencia diaria de comensales confiable y de fácil administración.
Prestaciones	- Calidad de la prestación en relación con los criterios que, en la materia, ha definido el Proyecto PNUD en el convenio de financiamiento. - Existencia de comanda (cuantificación de los ingredientes que se utilizan en cada preparación para el seguimiento de los aspectos nutricionales y el control cruzado entre compras, beneficiarios y productos elaborados).
Condiciones de higiene	- Almacenado de alimentos. - Elaboración. - Prestación. - Vajilla.
Planificación Alimentaria	- Existencia de un menú previo ⁴⁴ y adecuado que permita alcanzar una dieta variada y equilibrada. - Cumplimiento del menú.
Administración del servicio alimentario	- Modo en que se organiza la gestión para la prestación del servicio alimentario. - Planificación de la prestación. - Organización de las compras.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación relevada.

En el caso de los subproyectos no alimentarios los informes de seguimiento han sido organizados en torno de los “momentos” típicos de los proyectos (Inicio, Evolución y Finalización) y tienen el propósito de establecer un espacio para presentar los puntos de vista del equipo de supervisión sobre la evolución del proyecto y sopesar estrategias de acompañamiento.⁴⁵

⁴² Su conocimiento permite auditar la relación entre adquisiciones y niveles de consumo.

⁴³ En la planilla de asistencia diaria, cuyo formulario modelo también prevé el ROP, deben registrarse nominalmente los beneficiarios del servicio alimentario para volcar esa información en la Certificación Mensual de Prestaciones.

⁴⁴ Cada servicio alimentario debe brindar las prestaciones de acuerdo a un menú previamente acordado entre las Supervisoras de las Oficinas Territoriales, las OS y las OE, que puede ser semanal, quincenal o mensual. El menú es uno de los instrumentos que permite auditar la relación entre adquisiciones y servicio.

⁴⁵ ROP- Anexo IV.



Auditoría General de la Nación

La cantidad de intervenciones realizadas mediante visitas a proyectos durante la ejecución depende de la complejidad de cada proyecto en particular y del tiempo asignado para su ejecución.

3.8.3- Control de las Rendiciones.

El Área de Rendición de Cuentas es la responsable de controlar que la documentación refleje fehacientemente el desplazamiento de los flujos financieros y de los bienes adquiridos. En el caso de existir situaciones que pudieran configurar desvíos, deben realizar visitas a los servicios alimentarios y/o comercios proveedores para verificar su existencia, envergadura y correspondencia. En cada una de las instancias, el Área de Rendiciones debe elaborar actas e informar de la situación al responsable territorial para que exija las correspondientes aclaraciones. En el control de las rendiciones se debe corroborar:

- Que los productos facturados tengan relación con su imputación y con los objetivos convenidos.
- Que todo el trámite de presupuestación esté correlacionado temporal y espacialmente
- En los casos de acuerdos de compras anticipadas para mejorar los precios obtenidos con una determinada frecuencia de entregas pactadas, que los restantes proveedores participantes de la compulsa lo hagan en los mismos términos.
- Que exista formalización contractual que refleje la operatoria y proteja al servicio.
- Que el saldo reflejado en el extracto bancario se corresponda con el saldo final de la última rendición. Cuando surgieran diferencias debido al manejo de una caja chica por parte de la organización, realizar el arqueo de caja correspondiente y verificar el flujo de fondos a través de otras herramientas que permiten observar la distracción de fondos por motivos ajenos al Proyecto.

Dicha Área desarrolla sus funciones de control de los subproyectos a partir de ciertos criterios generales que se exponen a continuación:



Auditoría General de la Nación

- *Auditorías de gastos obligatorias* previas a la habilitación de cada desembolso.
- *Auditorías aleatorias* según la significatividad de los gastos rendidos o desempeño general del subproyecto.
- *Verificación del respaldo documental* de cada uno de los gastos denunciados en las rendiciones de cuentas.
- *Examen del cumplimiento de los montos máximos* aprobados por componente del subproyecto y *verificación del cumplimiento de los gastos* aprobados para el mismo.
- *Exigencia de apertura de cuenta bancaria específica* por parte de la organización solicitante para el manejo exclusivo de los fondos aprobados por el Proyecto PNUD.⁴⁶

3.8.4- El Sistema de información⁴⁷

La base informática es administrada desde la Oficina Central.

En el diseño conceptual del sistema de información del Proyecto participan las Áreas de Proyectos y Evaluación; Seguimiento, Asuntos Legales, Contrataciones y Registro de Organizaciones, Programación y el Área de Administración ya que debe proporcionar información estratégica para el monitoreo integral de la gestión y en el nivel operativo-táctico, para la toma de decisiones en materia administrativo contable.

Se encuentra estructurado en dos subsistemas integrados: de Gestión de Proyectos y de Administración.

- ***Subsistema de gestión de proyectos:*** Comprende todas las actividades vinculadas con los sub proyectos, desde su presentación hasta la finalización y cierre. Incluye el control de la ejecución física y financiera y el registro de todas las etapas del ciclo de los subproyectos. El subsistema debe contar con información por comedor

⁴⁶ PNUD – Argentina: ROP- Sistema de Seguimiento y Control, Capítulo VII. Los Procedimientos Anexo III.

⁴⁷ ROP, Capítulo VIII.



Auditoría General de la Nación

de las prestaciones aprobadas y las actividades de evaluación y seguimiento realizadas. A través de la “Ficha de Registro por Comedor” debe proveer información respecto de la situación de los comedores en las referidas condiciones de infraestructura, desarrollo organizativo y actividades comunitarias que realizan.

- ***Subsistema de administración:*** Registra todas las tareas administrativo - contables aportando en tiempo y forma planillas de información contable necesarias para un efectivo control de gestión. Está compuesto por los módulos de contabilidad general, consultores, proveedores y administración de viáticos.



Auditoría General de la Nación

4- Comentarios y Observaciones.

4.1- La definición de los objetivos de la actividad presupuestaria auditada requiere de interpretaciones y remisiones que afectan la debida claridad y transparencia en el acceso a la información de los recursos públicos comprometidos.

Ello sucede en razón de su doble condición de componente del Programa Presupuestario 26- Seguridad Alimentaria -PNSA / Actividad 7 Comedores Comunitarios, en el marco de las Políticas Sociales Integrales del Estado Nacional y de integrante del Programa de Cooperación del PNUD en Argentina.

En la Decisión Administrativa de Distribución de Recursos (en adelante DADR⁴⁸), se consigna para cada Jurisdicción, entre otros datos, la descripción de: su política presupuestaria, los programas específicos con el listado de actividades que comprende y sus metas.

En la descripción de su política presupuestaria el MDS indica que la política social se sustenta en un proyecto nacional que tiene entre sus metas el logro de los Objetivos del Milenio, consensuados en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas -ONU del año 2000, y formula como Objetivo I: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. A su vez, en la “Descripción del Programa Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” se aclara que el financiamiento a Organizaciones No Gubernamentales para Proyectos Alimentarios y de Fortalecimiento de Servicios Comunitarios no Alimentarios se efectúa a través de Abordaje Comunitario mediante operatoria PNUD⁴⁹.

Sin embargo, en la DADR se reproducen los objetivos de la norma de creación del PNSA y su decreto reglamentario especificándose las metas y producción bruta definidas para el PNSA, pero no se detallan cuáles son los objetivos y metas que el Proyecto -PNUD ARG 06/001 tiene definidos ni se aclara que el mismo tiene su propio presupuesto.

⁴⁸ Decisión Administrativa de Distribución de Recursos –DADR correspondiente a los presupuestos de los años abarcados por el período auditado.

⁴⁹ DADR correspondientes a los presupuestos 2009, 2010 y 2011. Para el año 2012 se omitió mencionar entre paréntesis la operatoria PNUD.



Auditoría General de la Nación

4.2- Pese a los sucesivos cambios en términos de objetivos, el Proyecto mantiene sustancialmente un modo de intervención similar al implementado a través del FOPAR que es propio de la emergencia alimentaria.

El propósito del Fondo Participativo de Inversión Social - FOPAR fue modificado a lo largo del tiempo.

En sus inicios era un componente del Programa de Desarrollo Social (PRODESO), creado y reglamentado mediante la Resolución 1826/94 de la Secretaría de Desarrollo Social, orientado a organizaciones de la sociedad civil que acreditaran experiencia en gestión de prestaciones alimentarias y servicios comunitarios con el objetivo de “(...) *desarrollar capacidades locales de gestión a través de experiencias participativas en formulación, gestión y ejecución de proyectos destinados a mejorar condiciones socioeconómicas de grupos y comunidades en situación de pobreza*”⁵⁰.

En el marco de la Emergencia Alimentaria declarada en el año 2002, el FOPAR mutó su objetivo al de “*proveer abastecimiento alimentario cotidiano y contención inmediata a población en situación de extrema necesidad*”, en coincidencia con los criterios de focalización y descentralización de las políticas de intervención alimentaria, propios de la Emergencia Alimentaria⁵¹. Con este cambio el FOPAR pasó a ser un programa destinado a financiar prestaciones alimentarias en comedores comunitarios. De hecho, la segunda convocatoria para la presentación de proyectos en el marco del Préstamo BIRF 4398-AR, con plazo de presentación hasta el 12/12/2003, señalaba que el FOPAR financiaría “*básicamente prestaciones alimentarias, secundariamente y por hasta un 20% del monto total de cada proyecto, pequeñas obras de infraestructura, equipamiento para los comedores, gastos generales y de asistencia técnica para el funcionamiento operativo y administrativo*”⁵².

En el año 2004 el PNSA incorporó la dimensión de “Abordaje Comunitario”, que abarcó al FOPAR y a otra operatoria denominada “Apoyo a Proyectos Alimentarios Comunitarios” (APAC), introduciendo una perspectiva de derechos con el objetivo de

⁵⁰ BIRF 3957-AR Primera etapa 1996-1998 y 4398-AR Segunda etapa 1998-2005.

⁵¹ Decreto 108/02.

⁵² Ministerio de Desarrollo Social – Secretaría de Políticas Sociales- Segunda Convocatoria para la presentación de Proyectos - Préstamo BIRF 4398-AR, año 2003.



Auditoría General de la Nación

fortalecer a las organizaciones comunitarias en términos de capacidad de gestión y de mejora de las condiciones en que desarrollaban los servicios brindados a sus comunidades.

A partir del 2006, con la modalidad Nex Plena, el nuevo Proyecto introdujo reorientaciones en materia de objetivos y metas a fin compatibilizarlos con los del PNSA, los que a su vez fueron modificados posteriormente.

En efecto, en su primera etapa, que se extendió desde 2006 al 2009, además del fortalecimiento de las organizaciones comunitarias en los términos definidos en el año 2004, el Proyecto se planteó el objetivo de apuntalarlas en su capacidad para generar los recursos necesarios para las prestaciones sociales apoyando sus actividades productivas y mejorar el nivel de salubridad e higiene de las OE.

A partir del año 2009, el objetivo también incluyó una redefinición e incorporación de nuevas acciones destinadas a la atención de la niñez, la igualdad de género, la articulación territorial local y regional con organizaciones en el contexto de cooperación Sur – Sur⁵³.

Pese a los cambios producidos el Proyecto mantuvo la modalidad de implementación y las mismas organizaciones que cubría FOPAR (sujetos del financiamiento).

La asignación de los fondos entre las diferentes actividades previstas por el Proyecto da cuenta del mantenimiento de la modalidad de implementación: Lo destinado a las líneas previstas en el ROP para servicios comunitarios y fortalecimiento de las organizaciones representó el 2,54% del total comprometido en los Convenios ejecutados durante el período auditado. Es decir que el 97,46% continuó financiando la tipología de prestaciones preexistente.

Cuadro N° 23 - Asignación de los recursos por líneas de financiamiento

Proyecto	Subproyecto	Monto contratado (En \$)	Tipología (En %)	Monto contratado por línea de financiamiento (En \$)	Distribución por línea de financiamiento (En %)
Proyectos Alimentarios	A	674.148.467,00	92,94	706.936.008,00	97,46
	O	32.787.541,00	4,52		
	C	16.479.964,00	2,27		
Proyectos No Alimentarios	I	623.010,00	0,09	18.390.064,00	2,54
	P	1.136.304,00	0,16		
	S	150.786,00	0,02		
Total		725.326.072,00	100,00	725.326.072,00	100,00

Fuente: Elaboración propia s/ información obrante en la base datos del sistema de información del auditado.

⁵³ Proyecto PNUD ARG 06/001 – Revisión F.



Auditoría General de la Nación

En cuanto a las OS, en el año 2005 se cerró la incorporación de Organizaciones nuevas. Sólo fueron incorporados ocho antiguos comedores que pasaron a ser OS, el resto de las modificaciones en el padrón fueron bajas, o eventualmente OS con períodos sin convenios en ejecución.

La inamovilidad del Registro de Organizaciones queda confirmada en las respuestas⁵⁴ de las Responsables de las dos Regiones incluidas en la muestra (AGBA y NEA), quienes consignaron que en función de lo previsto por el Documento para la presentación de Solicitudes de Financiamiento de Prestaciones Alimentarias del Proyecto PNUD ARG/06/001:

“(…) sólo podrán ser solicitantes y/o ejecutantes aquellas organizaciones/comedores que hayan estado previamente bajo el Programa PNSA-FOPAR. Esta norma es la que limita el ingreso de otras organizaciones al Programa” (Responsable AGBA).

“Si bien no se establece que esté cerrada la inscripción, sí se determina que tienen que ser organizaciones que hayan estado bajo Programa PNSA-FOPAR.” (Responsable NEA).

La falta de adecuación de las estrategias de intervención a los nuevos objetivos condiciona el logro eficiente y efectivo de los mismos.

4.3- La definición de estrategias de intervención disímiles por parte del organismo ejecutor afecta el adecuado seguimiento del Proyecto.

En la Nota de elevación del Proyecto a la Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del MRECIyC suscripta por el MDS, se plantean estrategias de intervención diferentes. Mientras que en un párrafo se consigna: *“...hay una decisión política de continuar apoyando a los comedores comunitarios como una estrategia transitoria para reducir el riesgo alimentario de la población en condiciones de mayor vulnerabilidad social”*, en el párrafo siguiente se afirma: *“la política alimentaria actual prevé sostener de manera decreciente los servicios alimentarios financiados por el ex FOPAR-PNSA y transformar los comedores comunitarios, que habiendo o no recibido dicho financiamiento así lo deseen, en*

⁵⁴ Cuestionarios a las responsables de las Regiones NEA y AGBA.

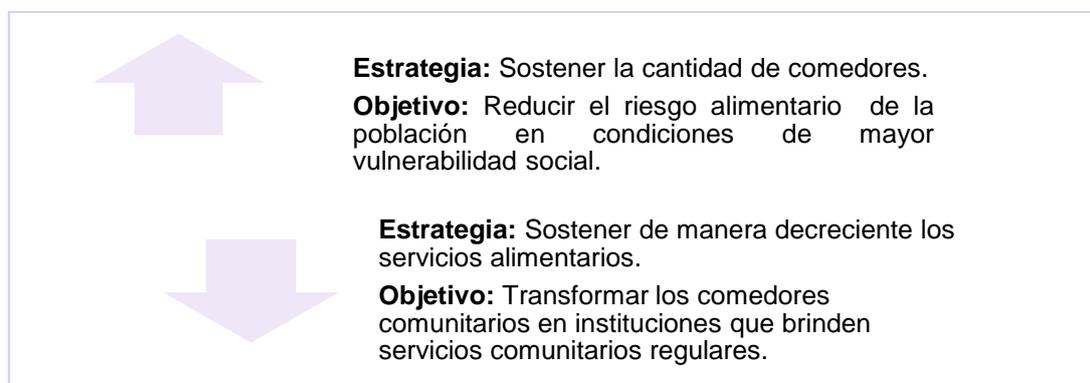


Auditoría General de la Nación

*instituciones que brinden servicios comunitarios regulares a través de la diversificación de la asistencia que brindan a la comunidad”.*⁵⁵

De acuerdo al modo en que está descrito, el logro de uno de los dos objetivos iría en desmedro de alcanzar el otro ya que uno requiere del sostenimiento de los comedores comunitarios en su rol de prestadores de servicios alimentarios y el otro de su disminución.

Gráfico N° 10



Fuente: Nota de elevación del Proyecto a la Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del MREClYC suscripta por el MDS.

Esta falta de claridad en cuanto a la estrategia a seguir dificulta el seguimiento del Proyecto en términos de evaluación de los resultados alcanzados y adopción de medidas correctivas en pos del logro de los objetivos planteados.

4.4- La unidad de medida de la meta física expresada en la formulación presupuestaria presentada ante la Oficina Nacional de Presupuesto impide contar con un instrumento idóneo para la evaluación de resultados alcanzados.

El MDS, en los formularios de programación presupuestaria que presenta ante la Oficina Nacional de Presupuesto (en adelante ONP), consigna como unidad de medida de la meta física de la Actividad 7 del Programa 26, a los “Comedores Comunitarios”, siendo que en realidad ellos constituyen medios a través de los cuales se canalizan los fondos de los Subproyectos que están destinados a prestaciones alimentarias y no alimentarias.

⁵⁵ Expediente M.D.S N° 1046//06 fs 2 y 35.



Auditoría General de la Nación

Por lo tanto, la definición del comedor como unidad de medida no permite establecer un parámetro real de cumplimiento de las metas dado que:

- Se considera comedor asistido / meta cumplida a todo aquel respecto del cual, el Proyecto haya otorgado algún financiamiento.
- Al incluir a un comedor en la cuantificación de la meta cumplida, no se realiza ninguna distinción respecto del valor y cobertura alcanzada con los recursos asignados a ese comedor. Es decir, se desconoce cuántas prestaciones alimentarias y no alimentarias se brindaron.

4.5- La Dirección Nacional de Políticas Alimentarias carece de un sistema de información confiable respecto de la cuantificación de las metas físicas alcanzadas y montos ejecutados.

Del análisis efectuado por el equipo de auditoría respecto de la cuantificación de las metas físicas del Proyecto auditado que realizó la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias del MDS surgen inconsistencias entre las diversas fuentes consultadas:

- ✓ Cuenta de Inversión: Información Anual Cuadro V- Información complementaria.
- ✓ Dirección Nacional (Subsecretaría de Políticas Alimentarias) Información de metas suministrada el 21/10/2013 al equipo de auditoría.
- ✓ Dirección Nacional (Subsecretaría de Políticas Alimentarias): Información suministrada el 11/03/2015 al equipo de auditoría.

En el siguiente cuadro se consigna la información referida a la ejecución de las metas físicas (comedores asistidos) desagregada por año y por fuente de la información consultada. Resulta oportuno aclarar que, tratándose de cantidades ejecutadas, en el caso de los datos provistos por la ONP se consideró lo informado a la misma por el MDS al cierre del ejercicio (Cuadro V- Informaciones y comentarios complementarios).



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 24

Fuente	Cantidad de Comedores asistidos por año			
	2009	2010	2011	2012
ONP – Cuadro I	1658	1558	1513	Sin relevar
ONP – Cuadro V	1633	1561	1516	Sin relevar
ONP – Planilla de Seguimiento Físico Financiero publicada en MECON	1658	1558	1513	1436
DN – Base 21/10/2013	1575	1525	1510	1482
DN – Base 03/03/2015	1539	1502	1461	1390
Máxima variación por año	119	59	55	92

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el auditado.

Las diferencias en las cantidades informadas, que según el año varían entre 55 y 119 comedores asistidos, afectan la confiabilidad de los datos. A ello se suma que de por sí, la unidad de medida no da cuenta de la cantidad efectiva de prestaciones y tipo de prestación brindadas, todo lo cual condiciona el adecuado seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados.

4.6- El Organismo Gubernamental de Ejecución informó para un mismo período cantidades diferentes de comedores cubiertos al momento de tramitar las Justificaciones de las Revisiones del Proyecto y ante la Oficina Nacional de Presupuesto.

Mientras que el Organismo de Ejecución Nacional informó en las sucesivas Revisiones (F, G, H e I)⁵⁶ bajo el título “Beneficiarios Previstos” la misma cantidad de comedores gestionados (1.692), por otra parte, en los respectivos formularios de cierre de ejercicio presentados ante la ONP, informó cantidades diferentes que fueron menores al número consignado en las Justificaciones.

⁵⁶ Las fechas de presentación por parte del Organismo de Ejecución de las Revisiones F, G, H e I fueron: mayo/2009, marzo/2010, junio/2011 y abril/2012, respectivamente.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N°25

Fuente	Fecha			
	2009	2010	2011	2012
Revisiones del Proyecto	1692	1692	1692	1692
ONP – Cuadro I (Ejecución de Metas)	1658	1558	1513	Sin relevar

Fuente: Revisiones del Proyecto F, G, H e I y Formularios presupuestarios presentados ante la ONP.

Nota: El Cuadro I - *Gestión de la ejecución física de metas*, es un formulario que se presenta al cierre del ejercicio y tiene por objeto el obtener la información relacionada con el avance físico de la o las metas del programa o subprograma consignado, durante el ejercicio que se informa.

La diferencia en la cantidad de comedores informada afecta la certidumbre de los datos tanto en lo atinente a la estimación de los recursos necesarios para su adecuada implementación como a la evaluación de resultados.

4.7- En el diseño y la implementación de las sucesivas revisiones del Proyecto auditado, se apeló a documentos descriptivos elaborados por terceros que abarcaban el universo de la población en situación de riesgo y la medición de la seguridad alimentaria del país, en lugar de basarse en un diagnóstico elaborado a partir de la utilización de instrumentos de medición existentes y concentrado en la situación de los titulares de derecho que efectivamente atiende.

Un aspecto a tener en cuenta es que el Proyecto no tiene previsto cambios respecto de las organizaciones comunitarias que asiste por lo que a efectos de elaborar un diagnóstico, lo adecuado es analizar la situación del grupo poblacional que se está cubriendo.

Incluso la FAO reconoce diferentes índices y métodos de medición⁵⁷. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos ha sido utilizado para realizar el diagnóstico.

A modo de ejemplo, entre los argumentos vertidos en los documentos en los que se justifican las sucesivas Revisiones del Proyecto, al describir la situación actual del problema a

⁵⁷ Entre las experiencias más conocidas la FAO (2000) ha mencionado, a nivel micro: el Índice Global de Seguridad Alimentaria Familiar (IGSAF) desarrollado por la FAO en 1996, el Índice de Seguridad Alimentaria de Christiansen y Boisvert (2000), el Índice Compuesto de Fallo Antropométrico propuesto por Svedberg (2000) y el Índice de Inseguridad Alimentaria rural familiar de Burchi y De Muro (2007).



Auditoría General de la Nación

abordar se recurre a un trabajo publicado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales en el que se consigna:

“(...) la recuperación post-crisis 2001-2002, en términos de desempleo y pobreza ha sido despareja según los distintos sectores sociales, el 70% de la disminución de la pobreza entre 2003 y 2005 puede ser explicado por la recuperación del tercer, cuarto y quinto decil, mientras que en los sectores de extrema pobreza, que se ubican en los dos primeros deciles de ingreso han mantenido preocupantes condiciones de exclusión, en especial en referencia al empleo de baja calidad (...) y los problemas de acceso a servicios básicos. De esta forma se va conformando un núcleo de pobreza dura, con caracteres identificables y sostenidos en el tiempo. (...)”⁵⁸.

También se alude al Informe de Tendencias Mundiales de Empleo para 2009, publicado por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT): *“la OIT alertó (...) que se espera para este año a nivel mundial un “gigantesco aumento” de los desempleados, trabajadores pobres o con empleos vulnerables. Esto lleva a prever que amplios sectores empleados a fines de 2008 sufrirán una grave situación económica y social con un incremento importante de los índices de pobreza e indigencia.”⁵⁹*

La Coordinación del Proyecto auditado en respuesta a la pregunta ⁶⁰referida a la realización y/o utilización de estudios de línea de base, evaluaciones de impacto u otro instrumento o metodología para la evaluación del proyecto, consignó: *“Se dispone de informes de evaluaciones externas, que analizaron diferentes aspectos del proyecto y su impacto en las organizaciones que acompaña”.*

Sin embargo, del relevamiento de las evaluaciones externas que integran la información provista por la citada Coordinación al equipo de auditoría, no surge la realización de estudio de línea de base alguno para la identificación de la población en situación de riesgo alimentario.

⁵⁸ Salvia, Agustín: “Privaciones persistentes en logros de desarrollo humanos en áreas metropolitanas”. Jornadas de Reflexión sobre Pobreza Crónica- Asociación Argentina de Políticas Sociales. Buenos Aires, 2007.

⁵⁹ Proyecto PNUD ARG/06/001/F/G/H/I. Parte I. Contexto I.A.1- Situación actual del problema a abordar.

⁶⁰ Respuesta a pregunta N° 19 Cuestionario de cierre Coordinación Abordaje Comunitario PNSA - PNUD/ARG/06/001/ Buenos Aires, marzo 2015.



Auditoría General de la Nación

4.8- El Reglamento Operativo del Proyecto carece de actualización en lo atinente al criterio de elegibilidad de las organizaciones comunitarias a ser financiadas, circunstancia que excluye la posibilidad de una convocatoria abierta.

El ROP, le asigna como objetivo a la “*Promoción de los Sub Proyectos*”⁶¹ el de “*Orientar y facilitar las presentaciones a los concursos de las organizaciones beneficiarias*”. Asimismo, dentro de las funciones asignadas por el ROP al ROE, subsiste la de “*Asistir en la formalización de las organizaciones comunitarias, a fin de poder ingresar [al ROE]*”.⁶²

Pese a estas prescripciones, el documento para la presentación de Solicitudes de Financiamiento de Prestaciones Alimentarias del Proyecto PNUD ARG/06/001 – “*Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria*”, establece un requisito para la postulación como organización solicitante, que excluye la posibilidad de una convocatoria abierta. Indica que podrán ser solicitantes y ejecutantes: “*Todas aquellas organizaciones y/o comedores que hayan contado con financiamiento de prestaciones alimentarias por parte del PNSA-FOPAR*”⁶³.

Además, de la documentación suministrada por la Dirección Nacional a cargo del Proyecto, no se ha tenido evidencia de la realización de alguna convocatoria y/o concurso durante la ejecución del proyecto PNUD ARG/06/001, manteniéndose a la fecha de practicar esta auditoría un padrón de Organizaciones Comunitarias (OS) similar al conformado con anterioridad al comienzo de la ejecución del Proyecto.

4.9- Pese a que una de las líneas de financiamiento del Programa estaba destinada a mejoramientos de servicios básicos, sobre un total de 14 comedores del NEA visitados por el equipo de auditoría, el 50,00% continuaba sin tener baño.

La Coordinación Nacional del Proyecto informó a esta auditoría que en la Guía de Presentación de SFC figuran los criterios centrales para la formulación de una solicitud de

⁶¹ ROP- Capítulo V.

⁶² Reglamento Operativo del Proyecto – ROP, Capítulo II, pág. 21, P 4.1.6.

⁶³ Respuesta a pregunta N° 7 Cuestionarios de cierre Responsables Regional NEA y AGBA - PNUD/ARG/06/001. Buenos Aires, marzo 2015.



Auditoría General de la Nación

adecuación de espacio físico y/o acceso a servicios básicos. El Programa contempla todas las situaciones, en especial aquellas que se consideren que estén en estado de criticidad.⁶⁴

El área de sistemas de la DNPA, suministró al equipo de auditoría fichas en formato digital que forman parte de la base de datos diseñada por el área para sistematizar información sobre cada comedor (datos del comedor, cantidad de beneficiarios, organización del comedor, equipamiento, condiciones edilicias y de infraestructura) actualizadas al año 2012. El análisis de esta fuente de información permitió detectar que de 35 comedores del NEA incluidos en la muestra, 14 (catorce) comedores, o sea el 40%, no tenían baño al 2012.

En el siguiente cuadro se consigna la situación de los comedores del NEA incluidos en la muestra que se hallaba registrada como “sin baño” en el sistema de información del Proyecto y lo constatado por el equipo de auditoría en el marco del trabajo de campo realizado.

Cuadro N° 26 - Distribución de financiamiento para servicios básicos por comedor y por Aglomerado, en Comedores carentes de baño en el 2012

Aglomerado	Comedores sin baño Año 2012 s/ Base del Proyecto	Situación en visita de campo de AGN 2014
CORRIENTES	Laguna Pampin (OSC: Juan XXIII)	Sin baño
	Comedor Comunitario Barrio Esperanza (OSC: Asociación para la Asistencia a la Comunidad)	Con baño
FORMOSA	Asociación civil sin fines de lucro Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi (OSC: Homónima)	Sin baño
	Unidad, Esfuerzo y Trabajo (OSC: Homónima)	Con baño
	Unidad, Esfuerzo y Trabajo II (OSC: Ídem anterior)	Con baño
	San Francisco (OSC: Asociación Amigos de la Biblioteca Popular Armando de Vita y Lacerra)	Sin baño
POSADAS	La Esperanza (OSC: Casa de la Mujer de la Provincia de Misiones)	Sin baño
	Por los Niños Todo (OSC: Ídem anterior)	Sin baño
	El Sol (OSC: Ídem anterior)	Con baño
	30 de Octubre (OSC: Ídem anterior)	Con baño
	Las Gemelas (OSC: Asociación Civil Mba Apo Mbarete -Trabajo Fuerte)	Con baño
	San Lorenzo (OSC: Ídem anterior)	Sin baño

⁶⁴ Respuesta a pregunta N° 15 Cuestionarios de cierre Responsables UEP - PNUD/ARG/06/001. Buenos Aires, marzo 2015.



Auditoría General de la Nación

Aglomerado	Comedores sin baño Año 2012 s/ Base del Proyecto	Situación en visita de campo de AGN 2014
	Divino Niño (OSC: Ídem anterior)	Sin relevar
	Virgen de Guadalupe (OSC: Asociación Civil de Preceptores de la Provincia de Misiones - (APREM))	Sin baño
Total	14 Comedores con dificultades de acceso a servicios básicos en el 2012	7 persistían sin baño en el 2014

Fuente: Elaboración del equipo de AGN en base a las "Fichas Sistemas Originales", "Base Completa Complementarios" y las notas de campo del equipo AGN.

Al cotejar la información original, con lo verificado en las visitas de campo realizadas por el equipo de auditoría en 2014, se identificó que 7 (siete) – el 50%- continuaban sin baño.

4.10- Se detectaron deficiencias en la información financiera tanto a nivel de programación del gasto como de ejecución del mismo que afectan la gestión eficiente de los recursos económicos necesarios para cada uno de los productos definidos en el documento del Proyecto.

4.10.1- El Marco de Resultados y Recursos del Proyecto no detalla los costos previstos para el logro de cada uno de los productos lo cual impide evaluar si la asignación de los recursos financieros ha sido adecuada.

Cada Revisión anual es acompañada por el Marco de Resultados y Recursos del Proyecto cuyo objetivo es describir en detalle el resultado que se desea obtener, sus indicadores, los productos para alcanzarlo, las actividades e insumos relacionados. Incluye las metas anuales de producto, cuando sea necesario, para aclarar el alcance y los períodos de cada actividad.

Durante el período auditado la asignación de los insumos necesarios (líneas presupuestarias) para la realización de las actividades planificadas se ha realizado en forma global y no por producto. No se ha tenido evidencia, en base a la información provista por el auditado, de ninguna cuantificación de los insumos.

La posibilidad que se produzcan diferencias entre los costos previstos y los efectivamente necesarios afecta la gestión económica del Proyecto.



Auditoría General de la Nación

4.10.2- Del relevamiento de la información provista por el auditado en relación al monitoreo contable de la ejecución del Proyecto, sólo surge la asignación de los recursos por línea presupuestaria pero no se ha tenido evidencia de asignaciones por producto tal como se indica en el Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno.⁶⁵

Si bien, a partir del mes de Agosto de 2011 el proyecto presenta una apertura por producto y actividades, y los insumos asignados a cada una de las mismas dentro de la planificación mensual, en el Formulario de Monitoreo Trimestral de Actividades y Resultados no se refleja tal apertura ya que se exponen los insumos programados y reales por línea presupuestaria y no por lo programado y ejecutado tanto por actividad como por producto.⁶⁶

Esta modalidad de registro impide el confornte de la información a fin de determinar con precisión las variaciones entre lo planificado y lo ejecutado, condicionando la posibilidad de implementar acciones tendientes a alinear los recursos disponibles con los resultados esperados.

4.10.3- En el relevamiento de los Formularios referidos al Plan de Actividades y Resultados Trimestrales⁶⁷ que el Organismo Nacional de Ejecución debe presentar ante el PNUD se encontraron inconsistencias en el monitoreo del cronograma e insumos programados y en las justificaciones esgrimidas ante las variaciones en la ejecución del plan de actividades.

➤ *Monitoreo del cronograma e insumos programados.*

- a) No se han informado los Productos/Actividades previstos en el Plan de trabajo aprobados en la Revisión “F” para el período Setiembre/Diciembre de 2009.

⁶⁵ Fuente: Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno Capítulo II – Marco Operativo.

⁶⁶ Fuente: Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno Capítulo V: Recursos Financieros. C. Procedimientos Contables.

⁶⁷ Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno Capítulo V: Recursos Financieros –Instructivo - Anexos.



Auditoría General de la Nación

- b) El proyecto informó como programados y ejecutados todos los Productos/Actividades para el año 2010. Sin embargo, de las planillas del Plan de trabajo relevadas, surgen actividades programadas para los productos 7 y 8 sin ejecución.
- c) Los productos para los cuales se ejecutaron las actividades fueron redefinidos en 2009, sin embargo han sido considerados como aplicados desde el inicio del Proyecto (2006).

➤ *La justificación esgrimida por las variaciones en la ejecución del plan de actividades no reflejan una causa precisa que explique tal variación.*

En todos los cronogramas de actividades relevadas se consigna como motivo de las variaciones en el cronograma, la leyenda “*Se comenzó con la subcontratación de efectores en el mes de abril del 2006, realizándose el primer desembolso en el mes de mayo de 2006*”. Sin embargo, se pudo constatar que las actividades no registraron variación alguna con posterioridad a esa fecha.

En el mismo sentido, sólo se enuncian motivos para las líneas presupuestarias 72100 “*Se realizaron más/menos desembolsos que los presupuestados*” y 71600 y “*se realizaron más/menos viajes de los proyectados*”⁶⁸. El estado de ejecución acumulado de los “productos/actividades” y “logros y productos obtenidos” (desde el inicio del proyecto a la fecha de corte informada) en lugar de reflejar el grado de avance estimado y la cuantificación de los mismos, muestra la cantidad de meses ejecutados en relación a la duración del ciclo del Proyecto (78 meses).

Para el producto 1: “Organizaciones de la comunidad brindando servicios alimentarios en forma continua y de calidad nutricional adecuada, logrados” no se informa medición en ninguna de las planillas a partir del año 2010 hasta el cierre del Proyecto. En los demás productos la descripción de los resultados se repite, también, hasta el cierre del Proyecto.

⁶⁸ Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno Capítulo V: Recursos Financieros --Anexo 5.G (III) “Definición de logros y productos obtenidos”.



Auditoría General de la Nación

4.11- Se detectaron deficiencias en el sistema de control de gestión de prestaciones que impactan en la implementación oportuna de las correcciones.

4.11.1- En los Informes de Visita de Seguimiento no se indican eventuales dificultades o situaciones de riesgo ni contienen recomendaciones u otro tipo de intervención orientada a su subsanación.

El seguimiento de los subproyectos tiene como insumo principal lo constatado por las Oficinas Territoriales en los relevamientos que realizan a nivel de los efectores. Las visitas sistemáticas a las organizaciones deben efectuarse, en el momento que se está brindando alguna de las prestaciones aprobadas y su resultado es volcado en un VS, cuyo formato y contenido está incorporado al ROP.

El equipo de auditoría analizó 514 Informes de VS obrantes en los expedientes de la Dirección Nacional, correspondientes a los comedores relevados en el trabajo de campo,

De este análisis surgió que en más del 25% de los Informes de VS, se encontró la falta de registro de la situación constatada en relación a las siguientes variables: registro de asistencia, stock de mercadería, condiciones de almacenamiento y condiciones de higiene.

Cuadro N° 27

Aglomerado	Registro de Asistencia			Stock de Mercadería			Condiciones de Almacenamiento			Condiciones de Higiene					Total de Planillas analizadas
	Sí tenía	No tenía	En blanco	Adec.	Inadec.	En blanco	Adec.	Inadec.	En blancos	Muy Buena	Buena	Regular	Mala	En blanco	
Corrientes	53	6	67	71	4	51	75	5	46	4	43	13	2	64	126
Formosa	40	2	4	40	0	6	38	0	8	1	36	2	1	6	46
Posadas	91	54	35	148	2	30	143	5	32	18	107	20	3	32	180
CABA	45	12	12	34	0	35	40	0	29	6	54	1	0	8	69
Buenos Aires	72	5	16	26	0	67	65	0	28	21	50	0	0	22	93
Total por Variable	301	79	134	319	6	189	361	10	143	50	290	36	6	132	514
En %	59	15	26	62	1	37	70	2	28	10	56	7	1	26	100

Fuente: Planillas de seguimiento obrantes en los expedientes relevados.

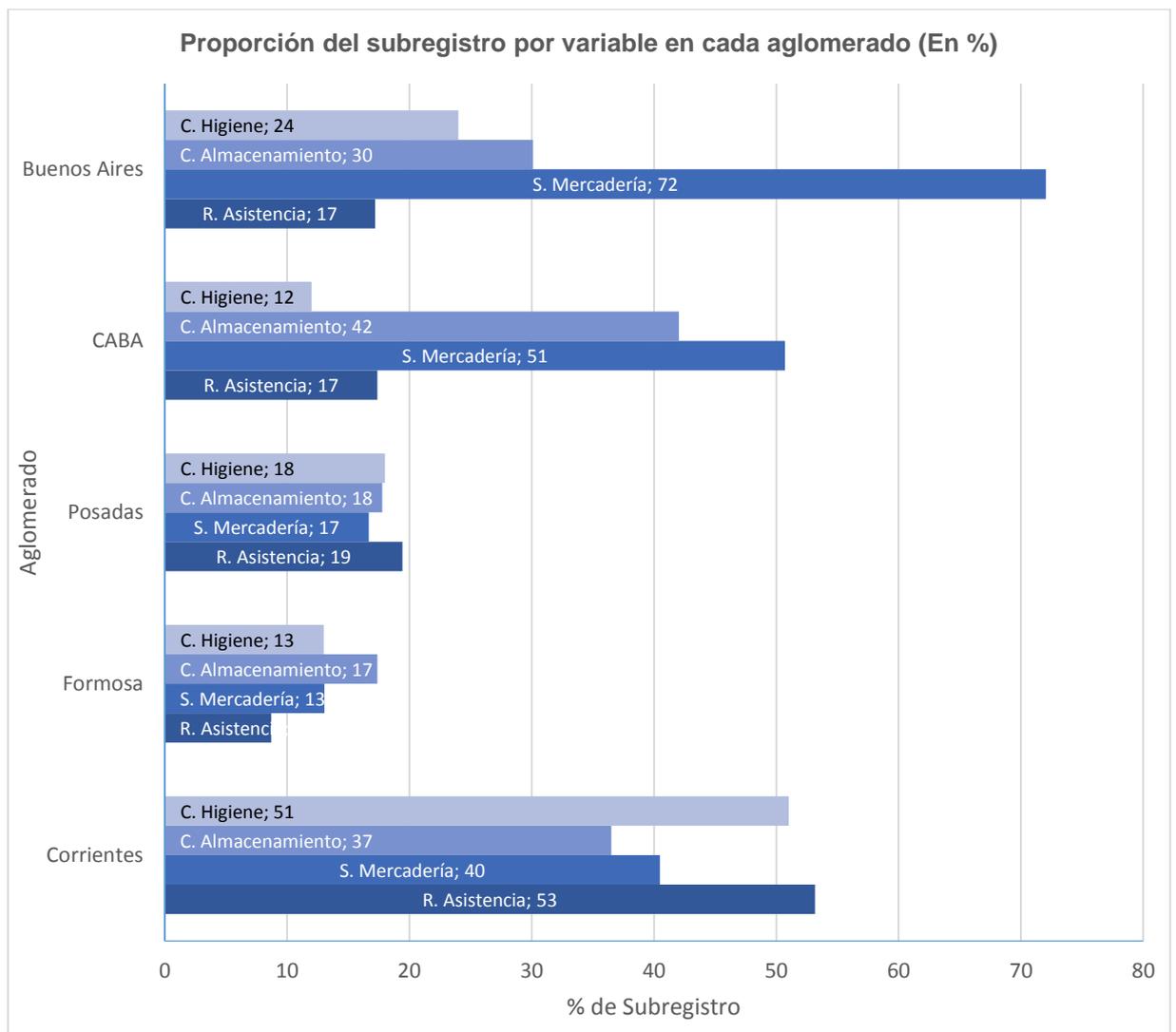
En base al promedio de los porcentajes de las 4 variables consignadas en el cuadro se concluye que en un 29% del total de las planillas analizadas (514), no había sido consignado el dato de al menos una de las variables.



Auditoría General de la Nación

Analizada la situación dentro de cada aglomerado, se encontró que el de Formosa y Posadas fueron los que tuvieron menor proporción de registros en blanco, en tanto que Buenos Aires se ubicó en el otro extremo.

Gráfico N° 11



Fuente: Planillas de seguimiento obrantes en los expedientes relevados.

La falta de relevamiento de las variables analizadas, afecta el control de la calidad de los servicios y la correspondencia entre estos y los gastos denunciados.



Auditoría General de la Nación

4.11.2- Se detectaron deficiencias en la implementación del Registro de Beneficiarios que reciben prestaciones y en su debida conservación.

El ROP establece que durante la VS debe verificarse la cantidad de beneficiarios que efectivamente reciben la prestación mediante el control de la planilla diaria de asistencia. Este tipo de registro es de utilidad para el mismo servicio, dado que le permite ordenar su gestión y prever fluctuaciones⁶⁹. Por ello, el registro de asistencia ocupa un lugar relevante en las regulaciones del Proyecto y particularmente para el sistema de seguimiento.

En el mismo sentido entre las obligaciones de las OS se establece el deber de Informar mensualmente las prestaciones otorgadas, los beneficiarios atendidos y la aplicación del gasto por componente. A tal efecto en el Instructivo para completar la Certificación Mensual de Prestaciones se dispone que se deberá informar sobre la cantidad de beneficiarios atendidos en cada institución con asistencia alimentaria en el período al que se refiere la certificación.

Del análisis comparativo de lo volcado en los VS de 56 comedores visitados en el trabajo de campo con los registros realizados por el equipo de auditoría, surge que en el 59% de las OS, la Oficina Territorial consignó que se lleva el Registro de Asistencia diario. Sin embargo, en el marco del trabajo de campo, ninguno de los comedores visitados puso a disposición de esta auditoría algún registro de asistencia correspondiente al período auditado.

Sin perjuicio de la significatividad del incumplimiento por parte de las OS del deber de conservar la documentación de respaldo, la verificación de la ausencia de registros de asistencia, comandas y remitos, así como la falta de implementación de suficientes y adecuadas acciones de acompañamiento y asistencia a las organizaciones para identificar y subsanar oportunamente las dificultades presentadas, evidencia debilidades en el sistema de seguimiento y control por parte de los responsables del proyecto.

⁶⁹ ROP: Anexos 2, 3 y 4



Auditoría General de la Nación

4.11.3- Los mecanismos de control y asistencia técnica brindados por el PNUD destinados a garantizar agilidad en la ejecución y operatoria del Programa no fueron eficaces para subsanar las irregularidades en la entrega de mercadería.

En el apartado “Participación del PNUD/ razones de asistencia” de las sucesivas revisiones del Proyecto vigentes durante el período auditado, se expone que “*el Proyecto trabajará básicamente sobre un esquema basado en transferencias escalonadas de fondos a organizaciones prestadoras de servicios sociales comunitarios. Esta modalidad operativa y administrativa esencial al desarrollo requiere de sistemas ágiles y flexibles de transferencias de fondos, aplicación y monitoreo que el marco normativo del PNUD permite operativizar en forma eficaz y eficiente, detallándose en el Reglamento Operativo, elaborado por el Proyecto y aprobado por el PNUD*”⁷⁰

Pese a lo consignado en las sucesivas justificaciones de las revisiones del Proyecto, en la práctica se han detectado situaciones que dan cuenta de deficiencias en la provisión de los insumos necesarios a las organizaciones prestadoras del servicio social comunitario financiado.

Si bien en un 62 % de los VS analizados⁷¹ los supervisores evaluaron como adecuada la cantidad de mercadería, en el 37% de los mismos no completaron la información referida a las cantidades de stock de mercadería. Esta carencia de información impacta en la adecuada gestión de los fondos.

El análisis de los Informes de seguimiento fue complementado con entrevistas realizadas en el trabajo de campo de la auditoría focalizando su interés en conocer desde la perspectiva de las personas entrevistadas aspectos relativos a la regularidad, cantidad y calidad de la mercadería.

De la sistematización de las respuestas obtenidas surge que:

► En más del 60 % de los comedores visitados las responsables refirieron que se había interrumpido la entrega de la mercadería, al menos por una semana. Aunque manifestaron desconocer con precisión los motivos de la interrupción de la entrega de la

⁷⁰ Revisiones de Proyecto ARG/06/001/F G-H- I

⁷¹ Ver Cuadro N° 27 del presente Informe.



Auditoría General de la Nación

mercadería, las causas más señaladas refieren, al tiempo que implica cada tramitación de una nueva extensión del Convenio y al cambio de autoridades en la OS.

► En otros casos, como los que se describen a continuación, las entrevistadas mencionaron la existencia de conflictos entre la OS y la OE y haber recibido cantidades de mercadería inferiores a las necesarias o en mal estado de conservación.

En Formosa, por ejemplo: la responsable del comedor San Francisco manifestó que *“la entrega de la mercadería no es regular por conflictos con el responsable de la OS (Asociación Amigos de la Biblioteca Popular Armando de Vita y Lacerra) y a veces mandaron mercadería podrida.”* Esta auditoría pudo constatar el día de la visita, que la OS había entregado presas de pollo para 60 personas, en lugar de las 120 porciones previstas por el comedor. La responsable dividió cada presa en dos.

En CABA según refiere el responsable del comedor Niño Jesús *“la mercadería que les manda la OS (I.DE.AS) no es suficiente y en muchos casos el proveedor de la carne, les ha dejado carne en mal estado”*. No recuerdan *“(…) cuando fue la última vez que recibieron mercadería por el programa”*.

En el comedor Estrella Belén, señalan que hace cuatro meses que la OS (FEDEVI) no le entrega mercadería, que llaman al responsable pero que no los atiende. Es frecuente que no les entreguen la mercadería del Programa, que le entregan una vez al año.

En este comedor esta auditoría constató en la visita, que el supervisor responsable del seguimiento del Proyecto, tomó y registró como dato de mercadería utilizada para el menú y el stock la que fue provista por el Gobierno de la Ciudad.

4.11.4- De la documentación suministrada por el auditado no surge la existencia de indicadores, normativa o criterios establecidos por el Proyecto, para definir objetivamente las condiciones de higiene y de almacenamiento de la mercadería.

En las planillas de Visita de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, aplicadas en el periodo de auditoría se solicita que se califiquen las condiciones de higiene del lugar, según se



Auditoría General de la Nación

considere a las mismas como: “*mala / regular / buena / muy buena*” y a las condiciones de almacenamiento de la mercadería como “*adecuado / inadecuado*”.

El ROP establece que es materia de observación, las condiciones de higiene, tanto del proceso de almacenamiento y elaboración, como de la prestación y de la vajilla correspondiente⁷².

Según el Área de Seguimiento del Nivel Central, “*No hay recomendaciones escritas sobre las normas de higiene para los comedores. No tienen material propio del Programa, trabajan con los del PNSA.*”⁷³

En el mismo sentido, a la pregunta sobre si las OE son evaluadas, fiscalizadas y/o controladas por alguna autoridad nacional, provincial o municipal, particularmente en aspectos relativos a la salubridad, seguridad e higiene, la respuesta de la Coordinación del Proyecto se limitó a consignar que: “*Algunas organizaciones, que tienen como contraparte instancias provinciales y/o municipales, son controladas o fiscalizadas, sumándose estos controles a los que Abordaje Comunitario realiza en forma periódica*”

Como se señala en Cuadro N° 27 los informes de los supervisores evidencian que en un 66 % las condiciones de higiene de los comedores fueron evaluadas como muy buenas o buenas (muy buenas: 10%) y buenas 56%), habiendo un sub registro de un 26% (en blanco sin calificación). A su vez, las condiciones de almacenamiento fueron consignadas como adecuadas en el 70% de los casos.

Lo señalado anteriormente se contrapone con lo observado en el trabajo de campo por esta auditoría.

A continuación se expone una síntesis de las situaciones verificadas y en el Anexo V se adjuntan las imágenes fotográficas de los comedores visitados.

⁷² Anexo 4 inciso c)

⁷³ Entrevista realizada por esta auditoría a responsables del área de Seguimiento, 22 de mayo de 2014.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 28

Deficiencia detectada	Comedor – Aglomerado	Proyecto
Funcionamiento del comedor con invasión de ratas pese a un informe de profesional veterinaria, que indica “alto riesgo sanitario” para la salud de la población infantil como para las personas que trabajan en el comedor	“Evita” - Corrientes	ACOR 061
Falta de higiene en el depósito: Mercadería acopiada en cajones de madera colocados sobre el piso de tierra junto a tachos de basura. Lugares húmedos inadecuados para la conservación y acopio de mercadería. Contacto de la mercadería con animales.	“Doña Coca” - Formosa	AFOR 045
	“Sala María Elena”	AGBA 318
	“La Esperanza”	AGBA 406
	“El Sol”	AGBA
Carencia de agua corriente*	“Mujeres Artesanas” - Formosa	AFOR 009
	“Doña Coca” - Formosa	AFOR 045
Instalaciones no preparadas para la elaboración de la comida	“Doña Coca” - Formosa	AFOR 045
Utensilios muy viejos que no estaban en condiciones para cocinar	“Doña Coca” - Formosa	AFOR 045
Carne y leche expuestas a la intemperie	“Mujeres Artesanas” - Formosa	AFOR 009
Frutas en mal estado	“Doña Coca” - Formosa	AFOR 045
Falta de higiene personal (uñas sucias)	“La Esperanza” - Corrientes	ACOR 027
	“Alta Gracia” - Posadas	APOS 024
Falta de higiene en los recipientes de los titulares de derecho donde se sirven las prestaciones	“La Esperanza” - Corrientes	ACOR 027
	“Mujeres Artesanas” - Formosa	AFOR 009
	“Doña Coca” - Formosa	AFOR 045
	“Las Gemelas” - Posadas	APOS 024

*En el caso del Comedor “Mujeres Artesanas de Formosa” El agua para consumo se obtenía por medio de una vieja manguera instalada en la vereda que recorre varios metros y estaba almacenada en un recipiente de plástico gastado, sucio y sin tapa.

A las deficiencias señaladas se suman: la presencia de animales y la carencia de disponibilidad de baños para los TD.

La evidencia recogida da cuenta de la identificación de situaciones indicativas de aspectos críticos en relación a la higiene y seguridad alimentaria, que no han sido abordados por el sistema de seguimiento del Proyecto.



Auditoría General de la Nación

4.11.5- En las evaluaciones de los Informes de Visita de Seguimiento no se ha encontrado señalamiento o identificación de riesgo alguno en relación al lugar de funcionamiento del comedor y las condiciones de seguridad.

Según el Informe de la Coordinación Abordaje Comunitario PNSA, del total de comedores en ejecución, “... el 26% corresponde a comedores que funcionan en vivienda familiar. (...). Los aglomerados donde se registra una mayor incidencia de comedores en viviendas familiares se encuentran en las Regiones de NEA y NOA ”⁷⁴.

El trabajo de campo realizado, permite concluir que el 55% de comedores visitados, funcionan en casas de familia. Las regulaciones del Proyecto no establecen estándares mínimos para habilitar el funcionamiento de un comedor, (en ningún ámbito en general ni en una vivienda familiar en particular). Si bien se financiaron refacciones para estos espacios, durante las visitas a los comedores se pudieron identificar los siguientes casos de adecuaciones en viviendas familiares, que no resultaron funcionales y en las que subsiste un alto nivel de precariedad en el funcionamiento del comedor, que se señalan a continuación:

Cuadro N° 29

Deficiencia	Aglomerado - Comedor
Casa de familia sin baño para los TD (46% del total de comedores visitados)	AGBA MORENO : - Santa Rita.- DAHIANA
	CABA: - Comunidad Organizada FEDEVI - Estrella Belén” FEDEVI
	CORRIENTES: - Laguna Pampin
	FORMOSA: - Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi -San Francisco -Doña Coca
	POSADAS : - La Esperanza - Alta Gracia - San Lorenzo - Divino Niño - Virgen de Guadalupe

⁷⁴ Respuesta Cuestionarios de cierre Responsables Regional NEA y AGBA - PNUD/ARG/06/001. Buenos Aires, marzo 2015.



Auditoría General de la Nación

	Deficiencia	Aglomerado - Comedor
Reformas inapropiadas	Garaje con techado metálico que en el verano no se puede utilizar por el calor	CORRIENTES: - Corazón Contento
	Lugar muy abierto sin protección lateral para la lluvia	POSADAS: - San Lorenzo
Condiciones de seguridad	Espacio reducido que impide la correcta circulación de las personas que elaboran las comidas.	CORRIENTES: - Sagrado Corazón
	Falta de circulación de aire (lugares sin ventilación), tubo de gas instalado en forma precaria dentro del comedor y sin agua.	FORMOSA: - Los Chakas
	Incorrecta instalación de las cocinas (anafes) en espacios de circulación, instalación de tubo de gas precaria.	FORMOSA: - Doña Coca
	Falta de correspondencia entre el tamaño de las hornallas y las ollas y/o entre el anafe y la campana.	CORRIENTES: - Esperanza
	Aljibe sin protección	FORMOSA: - Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi

Fuente: Elaboración propia a partir de las visitas realizadas por el equipo de auditoría a los Comedores seleccionados.

4.11.6- Los documentos que regulan el funcionamiento del Programa denotan la ausencia de indicaciones respecto al equipamiento mínimo requerido para el funcionamiento de los comedores.

El Programa no estipula los elementos ni el equipamiento necesario e indispensable para el funcionamiento de los comedores.

De las entrevistas realizadas a las responsables de los comedores surge que en el 72% de los casos consideran que el equipamiento que tienen es adecuado. Sin embargo, durante las visitas se pudo constatar que en 16 comedores⁷⁵ (34% del total visitado) no tenían condiciones para funcionar, tomando como indicadores cocinas, heladeras, freezer y estanterías para almacenar en forma adecuada los alimentos. En 7 (siete) de esos comedores, no tenían heladera o cocina o las que tenían estaban rotas. Sólo en cuatro comedores tenían botiquín y

⁷⁵ **Comedores: Corrientes:** San Benito, Evita, Corazón Contento, San José / **Formosa** Unidad, Trabajo y Esfuerzo 1 y 2; San Francisco, Asoc. Civil sin fines de Lucro “Mujeres Artesanas”, San Jorge, Los Chakas / **Posadas:** 30 de Octubre, Por los niños todo, El Fiaca, Virgen María de Luján / **AGBA:** Comunidad Organizada y Comedor La Esperanza.



Auditoría General de la Nación

sólo en uno había un matafuego. Salvo en dos comedores, las cocineras no tenían cofia ni delantal.

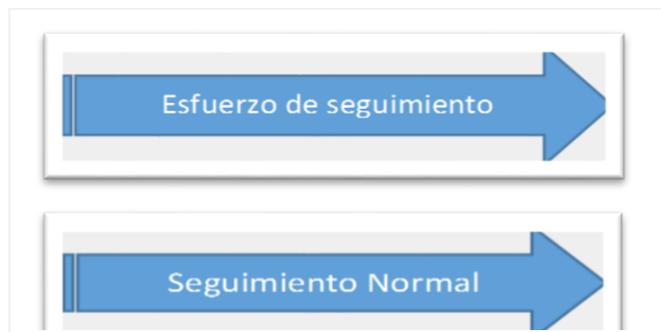
Finalmente cabe señalar, que durante el trabajo de campo se verificaron comedores, que fueron refaccionados y equipados específicamente para brindar prestaciones bajo la modalidad presencial y que sólo aplican la modalidad vianda, por ejemplo el comedor Chacra 185 de Posadas. Tampoco se identificaron comentarios u otro tipo de recomendación destinada a reorientar el destino de los elementos adquiridos y/o espacios disponibles sin uso.⁷⁶

La ausencia de parámetros o indicadores para encuadrar y/o evaluar las necesidades de equipamiento para el funcionamiento de los comedores, afecta el nivel de objetividad de las evaluaciones aplicadas a fin de definir prioridades al momento de asignar recursos destinados al financiamiento de equipamiento.

4.11.7- La calificación del tipo de seguimiento indicada en las evaluaciones realizadas por los supervisores de la Oficina Territorial no reflejan la real situación de los comedores, tampoco se ajustan a las tipologías previstas y resultan inconsistentes con las evaluaciones de las variables que las integran.

El Proyecto prevé dos tipos de calificación en las evaluaciones realizadas en el marco de las VS:

Gráfico N° 12



Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación suministrada por el auditado.

⁷⁶ Anexo V- Registro Fotográfico de la visita de campo a los comedores(5542- APOS 028)



Auditoría General de la Nación

Los VS relevados incluyen un campo con las dos tipologías de seguimiento, que cada Supervisor completa conforme a la evaluación pertinente.

Según sea el tipo de seguimiento realizado, están tabuladas las calificaciones posibles y asociadas a ellas el plazo máximo para la próxima visita.

Cuadro N° 30

Tipo de seguimiento	Categorías	Plazo máximo para la Visita
A- Seguimiento Normal	A- Funcionamiento Satisfactorio, Capacidad Organizativa y de Gestión	120 días
B- Esfuerzo de seguimiento	B 1- Con Dificultades y Necesidad de Asistencia Técnica	30 días
	B 2- Con Observaciones	15 días
	B 3- Sin Funcionamiento	1 semana

Fuente: Informes de V.S. obrantes en los Expedientes relevados.

En el siguiente cuadro se sintetiza lo registrado en las V S examinadas.

Cuadro N°31

Aglomerados	Sistema de Seguimiento			Total de Planillas analizadas
	Normal	Esfuerzo de seguimiento	Sin Datos	
Corrientes	77	8	41	126
Formosa	32	2	12	46
Posadas	161	2	17	180
CABA	63	1	5	69
Bs As	56	3	34	93
Totales VA	389	16	109	514
En %	76	3	21	100

Fuente:

Elaboración propia a partir de los Informes de V.S. obrantes en los Expedientes relevados

- El 76% de las evaluaciones de seguimiento consignadas en los informes de VS, se encuadraron en la categoría “Normal” (N), definida por el Proyecto como comedor con funcionamiento satisfactorio, capacidad organizativa y de gestión.



Auditoría General de la Nación

- En el 3% de las evaluaciones que definieron la necesidad de un “esfuerzo de seguimiento” (EFS) no se identificaron o registraron las sub tipologías previstas por las regulaciones del Proyecto (comedores con dificultades y necesidad de asistencia técnica; con observaciones o sin funcionamiento)

Por otro lado, las evaluaciones de seguimiento de cada visita no se corresponden con lo registrado por las variables o indicadores que la integran. A modo de ejemplo, en los VS relevados del comedor “Evita” de Corrientes.⁷⁷, respecto de los reiterados señalamientos referidos a la higiene, salvo en una oportunidad, se evalúa el seguimiento como “Normal”, conforme puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro N°32

Fecha de la visita	Señalamientos - recomendaciones	Seguimiento
27-abr-09	Mejorar la cocina el depósito y sanitarios. Aunque se haya indicado buenas condiciones de higiene.	N
20-oct-09	Mejorar depósito cocina y sanitarios. Aunque se haya indicado que las condiciones de almacenamiento eran adecuadas.	N
15-feb-10	Mejorar depósito cocina y sanitarios.	N
14-jun-10	Mejorar depósito cocina y sanitarios.	N
22-sep-10	Mejorar cocina y sanitarios.	EFS
02-dic-10	Mejorar cocina y sanitarios.	N
31-mar-11	Mejorar cocina y sanitarios	N
04-abr-11	Mejorar cocina, sanitarios y depósito	N
25-jul-11	Mejorar cocina, depósito y sanitarios. Por primera vez condiciones de higiene regular y cocina está en mal estado.	N
26-sep-11	Se consigna que las condiciones de higiene son regulares.	N
27-sep-11	Se indica que las condiciones de higiene son regulares, no se indica en qué aspectos.	N

Fuente: Fuente: Elaboración propia s/ documentación relevada.

⁷⁷ Comedor 2015 ACOR 061. Situaciones similares se verificaron en todos los comedores de Corrientes. Ver Registro Fotográfico Anexo.



Auditoría General de la Nación

4.12- El sistema de control implementado pone en evidencia debilidades en la rendición de los fondos públicos transferidos.

Uno de los objetivos expresamente previstos para el sistema de control por el ROP es el de “*Verificar la concordancia entre el avance físico y el financiero de los sub proyectos*”⁷⁸.

El ROP prevé como instrumentos de seguimiento y control: las Certificaciones Mensuales de Prestaciones (CMP), que constituyen la declaración jurada de cada OS respecto de la real ejecución física de cada sub proyecto, las Rendiciones Mensuales de Cuentas (RMC), las Actas de Verificación de Auditoría (AVA) y las VS.

Del relevamiento de los expedientes por los que tramitaron los sub proyectos alimentarios incluidos en la muestra, registros del Sistema de Información y constataciones del trabajo de campo surgen las siguientes debilidades:

4.12.1- Pese a que las Organizaciones Solicitantes presentan rendiciones por el total de los fondos recibidos sin la apertura de los montos rendidos por comedor, ni las Oficinas Territoriales, las Regionales y la Dirección Nacional han asentado en sus registros la adopción de acciones destinadas a propiciar mejoras en las rendiciones.

Si bien tanto en las CMP (cantidades de prestaciones, días de prestación y total de beneficiarios atendidos del periodo certificado) como en los informes de VS las constataciones son registradas por comedor, la verificación del circuito de aplicación de los fondos rendidos, se limita a la declaración jurada de las OS, obrante en las CMP y a la eventual corroboración de carácter parcial, que puede surgir de lo constatado en las VS. De este modo, se obtiene información sobre la cantidad física de raciones pero no sobre el consumo en unidades monetarias de la mercadería por comedor.

Al respecto, de las constataciones efectuadas por el equipo de auditoría, en ninguno de los casos incluidos en la muestra que fueron visitados, las OS conservaban los remitos y/o las comandas correspondientes al período auditado.

⁷⁸ ROP - Cap. VII- Sistema de Seguimiento y Control- Punto 2- Objetivos del seguimiento y control.



Auditoría General de la Nación

4.12.2- Ninguna de las OS incluidas en la muestra puso a disposición de esta auditoría las Planillas de Asistencia diaria correspondientes al periodo auditado, a pesar que la normativa del Proyecto establece que deben conservarla disponible para las auditorías.

La regulación del sistema de seguimiento y control establece que en la Planilla de asistencia diaria”, cuyo formulario modelo también prevé el ROP, “*deben registrarse nominalmente los beneficiarios del servicio alimentario para volcar esa información en la Certificación Mensual de Prestaciones*” y agrega que la Planilla permite “*Conocer el total de beneficiarios y prestaciones por día y por tipo de prestación y auditar la relación entre adquisiciones y niveles de consumo*”.

La Coordinación del Proyecto auditado, respecto a la modalidad implementada para sistematizar y registrar la documentación de respaldo de las rendiciones de un sub proyecto (Certificaciones mensuales de prestaciones, Listados de asistencia, Comandas, Remitos y Facturas) indicó que “*El guardado de los remitos y facturas en original es responsabilidad de cada sub proyecto. El libro de asistencias y las comandas es responsabilidad y debe estar actualizado y al alcance de la supervisión al momento de la visita. Un registro de facturas queda en el Formulario III donde se detalla cronológicamente las facturas rendidas en ese período. (Fecha, N° de factura, proveedor y monto).*”

4.12.3- Las Actas de Verificación de Auditorías no prevén procedimientos para verificar la correspondencia entre los fondos rendidos y las prestaciones certificadas/declaradas, en tanto focalizan en aspectos relativos a la legalidad de la documentación de respaldo.

La regulación del Proyecto establece que las auditorías periódicas deben “*Contrastar la documentación en poder de las organizaciones con las rendiciones, resultando de las mismas el labrado de actas que registran el flujo de fondos y su correspondencia con los*



Auditoría General de la Nación

bienes adquiridos y corroborar que los productos facturados tengan relación con su imputación y con los objetivos convenidos”⁷⁹.

El ROP ⁸⁰establece que no serán reconocidos como gastos a los efectos de las rendiciones de cuentas, aquellos que “(...) c) no resulten razonables en cuanto a cantidad, calidad y precio” pero no define los procedimientos y/o parámetros para determinar esa razonabilidad por parte de las distintas instancias del sistema de control, en particular las AVA.

La Coordinación del Proyecto auditado informó que “El área responsable de controlar y aprobar el cumplimiento de la normativa es Rendición de Cuentas a través de los Consultores Auditores, quienes verifican que los comprobantes respaldatorios cumplan con la normativa de AFIP (RG 1415/02 y sus modificatorias), controlan los movimientos bancarios y controlan que los bienes adquiridos estén dentro de los aprobados. En caso de irregularidades se sugieren métodos de regularización, que pueden ser: presentación de presupuestos respaldatorios faltantes; reemplazo de comprobante por uno válido del mismo CUIT; presentación de regularización de pagos o situación ante AFIP del CUIT observado; devolución del monto observado por gasto no elegible; se suspenden los siguientes desembolsos hasta la regularización de la observación”⁸¹.

4.12.4- El área de seguimiento del Proyecto no registra el contenido de las Certificaciones Mensuales de Prestaciones ni la conversión de las prestaciones declaradas a valores en pesos. Las mismas sólo se encuentran disponibles a los efectos de su eventual verificación en los expedientes por los que tramitaron los sub proyectos.

Las CMP constituyen el documento de respaldo de las rendiciones de un subproyecto⁸².

⁷⁹ ROP Anexo IV Instrumentos de presentación y seguimiento punto 2.2.

⁸⁰ ROP Anexo III punto 3.3 Gastos no elegibles.

⁸¹ UEP Cuestionario de cierre del 12/05/15 Pregunta N° 8.

⁸² En el Reglamento Operativo del Programa Anexo IV Punto 2.3.2 se plantea “como fundamental el hábito del uso de la Planilla de Asistencia Diaria ya que facilitara el registro cotidiano de la cantidad de beneficiarios que



Auditoría General de la Nación

Esta auditoría no pudo corroborar la cuantificación de la CMP, dado que no tuvo a la vista la existencia de las planillas de asistencias diarias, en las organizaciones durante el trabajo de campo.

Por otro lado, la Coordinación del Proyecto, ante el requerimiento referido a si se realizaron cruces de información de los instrumentos de seguimiento y control (informes de visitas, auditorías de verificación, certificaciones mensuales de prestaciones y desembolsos) respondió que *“El área de Seguimiento del Programa fue la encargada de realizar el análisis de la información y de los instrumentos de seguimiento que utilizan los técnicos en territorio para el acompañamiento a las organizaciones comunitarias. Estos cruces resultaron un insumo para mejorar y/o profundizar el acompañamiento a los equipos y las organizaciones”*.⁸³ Sin embargo, no fue expuesta al equipo de auditoría la metodología aplicada por la Coordinación para la sistematización y registro de las CMP.

4.13- El Ministerio de Desarrollo Social transfiere fondos nacionales al PNUD para que este organismo financie la implementación y supervisión de un Proyecto por parte de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del propio Ministerio pero bajo normas PNUD, lo que genera un costo en concepto de apoyo del 3% a favor de dicha entidad sobre el monto ejecutado del aporte del Gobierno Nacional.

Las razones esgrimidas en las sucesivas Revisiones del Proyecto para solicitar la asistencia del PNUD han sido las siguientes:

asistieron por día al servicio alimentario. Dicho registro facilita la realización periódica de la Certificación Mensual de Prestaciones.”

⁸³ Cuestionario de cierre a la UEP el 12/05/15 Pregunta N° 9.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 20 - Razones de la asistencia del PNUD

- ✓ “La capacidad técnica demostrada por el PNUD en la ejecución, seguimiento y monitoreo de los Proyectos”.
- ✓ “Mayor agilidad en la gestión y administración en las actividades programadas”.
- ✓ “El fortalecimiento del gerenciamiento del Proyecto para asegurar la ejecución del mismo en los tiempos previstos y a través del uso de procedimientos estandarizados y probados”.
- ✓ “Su imparcialidad y transparencia en los procedimientos vinculados a la ejecución del proyecto”.
- ✓ “Capacidad de articulación con proyectos afines”.

Fuente: PNUD – Argentina: Justificación de la Revisión del Proyecto ARG/06/001/F, G, H e I- ítem I.B.3. Participación del PNUD – Razones de Asistencia.

La contrastación de estas razones con las circunstancias concretas en las cuales se desenvuelve el Proyecto, dan cuenta de la debilidad de su sustento.

El Proyecto, se ha constituido en una línea de acción / componente del PNSA, que presupuestariamente se identifica como Actividad / del Programa 26 de ese Ministerio, siendo la SSPA del MDS, en representación del Gobierno Argentino, quien ejecuta y supervisa la ejecución de las actividades previstas a través de la Unidad Coordinadora del Proyecto, que originalmente fue financiado con fondos externos. A partir del año 2006, tras la finalización del préstamo BIRF⁸⁴, las autoridades nacionales decidieron continuar la ejecución de la operatoria PNUD mediante el proyecto PNUD ARG 06/001 pero con fuente de financiamiento 100% nacional⁸⁵. Este cambio fue acompañado de la decisión de las autoridades nacionales de incorporar progresivamente a la totalidad de personal contratado por el Proyecto al MDS, en el marco de la Ley 25.164 de regulación del empleo público nacional, tal como se indica en las sucesivas Revisión del Proyecto⁸⁶.

Las revisiones prevén que el Proyecto, al sistematizar sus principales actividades con las organizaciones, deje registro de su modelo de gestión de modo tal que pueda ser replicado durante la ejecución y con posteridad, así como también en otras instancias institucionales. A

⁸⁴ Fecha de finalización del préstamo BIRF: 31/12/2005.

⁸⁵ Operatoria PNUD Nex Plena.

⁸⁶ Al respecto ver en la documentación de las Revisión el capítulo referido a la Justificación de la Revisión.



Auditoría General de la Nación

su vez, mencionan la experiencia acumulada en el trabajo conjunto del Proyecto y las organizaciones sociales.

Así es que en términos de nivel de capacitación de los Recursos Humanos para gestionar la ejecución y seguimiento del Proyecto, en los propios documentos generados por las autoridades que suscriben las sucesivas Revisiones se deja constancia de su competencia.

Asimismo, la replicabilidad del modelo de gestión prevista, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el momento inicial de su implementación y la experiencia acumulada aludida también debiera ser posible.

También se argumenta que la necesidad de contar con sistemas ágiles y flexibles de transferencia, aplicación y monitoreo de los fondos se debe a que el Proyecto trabaja sobre un esquema basado en transferencias escalonadas de fondos a organizaciones prestadoras de servicios sociales comunitarios. Esta modalidad de transferir fondos a organizaciones sociales para brindar servicios sociales comunitarios, no es exclusiva de la Actividad 7- Comedores Comunitarios del PNSA, sino que el MDS, también lo ha realizado a través de otras actividades de los programas que gestiona, bajo la Resolución 2458/2004-MDS. Esta resolución aprueba “(...) *la normativa unificada para la solicitud, trámite y otorgamiento de subsidios que estuvieren destinados a personas físicas, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, reconocidas por este MINISTERIO o por autoridad provincial o municipal, y personas de existencia ideal, que agrupen sectores de población con alta vulnerabilidad social, y población en general con necesidades básicas insatisfechas*”⁸⁷, que atento a sus características resulta aplicable a la prestación brindada por los mencionados Comedores Comunitarios.

El total de lo percibido por el PNUD en concepto de apoyo en el período auditado, ascendió a \$ 20.737.482,07⁸⁸.

⁸⁷ Resolución 2458/2004- MDS, art. 1.

⁸⁸ En PNUD – Argentina: Justificación de la Revisiones del Proyecto ARG/06/001/F, G, H e I, parte III y V el presupuesto total del proyecto es expresado en dólares, señalándose que “*Los recursos que el PNUD percibe en moneda nacional como costos compartidos o contribuciones a fondos en fideicomiso, deben convertidos a dólares de los Estados Unidos el último día hábil del mes en depósito a la tasa efectiva de cambio vigente de las Naciones Unidas, según el plan de contribuciones que se establezcan entre las partes.*”



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 21 - Montos percibidos por el PNUD

Año	Percibido por el PNUD (En pesos)
2.009	4.645.598,40
2.010	5.883.809,41
2.011	6.884.033,18
2.012	3.324.041,08
Total	20.737.482,07

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes financieros mensuales PNUD.

El monto pagado al PNUD supera en más de un 13% al total ejecutado en concepto de Proyectos Complementarios No Alimentarios⁸⁹.

Si se toma como valor de referencia el valor de la prestación alimentaria vigente en el año 2010, ese monto equivale a la siguiente cantidad de raciones:

Cuadro N° 22 - Cantidad de raciones por tipo de prestación alimentaria calculadas en función del monto percibido por el PNUD

Tipo de Prestación	Valor de la prestación (\$)	Cantidad de raciones s/ costo PNUD (\$)
Básica (almuerzo o cena)	3,3	6.284.085,48
Secundaria (merienda reforzada)	2,8	7.406.243,60
Secundaria (desayuno o merienda)	1,7	12.198.518,86

**Costo PNUD:
\$ 20.737.482,07**

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes financieros mensuales PNUD y Revisiones del Proyecto.

⁸⁹ Ver Cuadro N° 13 del presente Informe.



Auditoría General de la Nación

5- Comunicación del Proyecto de Informe al Auditado.

El Proyecto de Informe de Auditoría fue enviado en vista al Ministerio de Desarrollo Social, mediante Nota N° 168/16-AG7 reiterada por Nota N° 04/17-AG7, a fin de formular las observaciones y/o comentarios que se estimasen pertinentes, habiéndose recibido respuesta mediante Nota 52/2017 de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias – Secretaría de Acompañamiento y Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social.

Tras su análisis, se procedió a la redacción final del Informe de Auditoría manteniendo las observaciones y adecuando la redacción de la observación 4.9 conforme a los datos aportados por la entidad auditada.

En el Anexo VI del presente informe se incluye el descargo realizado por el auditado y el análisis del mismo.

6- Recomendaciones

- 6.1-** Definir en forma clara y expresa los objetivos de la actividad presupuestaria conforme a su especificidad (operatoria PNUD), a fin de garantizar un adecuado seguimiento y control de los recursos públicos y su ejecución. *(Cde. Obs. 4.1).*
- 6.2-** Implementar modalidades de intervención adecuados al contexto y a los principios y criterios definidos por el PNSA. *(Cde. Obs. 4.2).*
- 6.3-** Establecer estrategias claras que posibiliten un seguimiento adecuado de los resultados. *(Cde. Obs. 4.3).*
- 6.4-** Definir la unidad de medida de las metas físicas conforme a los objetivos programados y los resultados esperados, de manera que garanticen el adecuado seguimiento sobre la ejecución de los recursos *(Cde. Obs. 4.4).*
- 6.5-** Establecer un sistema de medición y seguimiento que permita cuantificar las metas físicas en forma adecuada. *(Cde. Obs. 4.5).*



Auditoría General de la Nación

- 6.6-** Definir un criterio uniforme para la cuantificación de las metas físicas, con el objeto de brindar una información consistente y homogénea (*Cde. Obs. 4.6*).
- 6.7-** Realizar diagnósticos que tomen en cuenta la situación de la población efectivamente atendida al momento del diseño e implementación de cada revisión del Proyecto, a fin de alinear efectiva y eficientemente los recursos disponibles con las metas y objetivos planteados. (*Cde. Obs. 4.7*).
- 6.8-** Adecuar la normativa que sustenta el funcionamiento del proyecto en lo referente a los criterios de elegibilidad de las organizaciones comunitarias. (*Cde. Obs. 4.8*).
- 6.9-** Adecuar los criterios de asignación y distribución efectiva de los recursos a los instrumentos regulatorios y objetivos del Proyecto, teniendo en cuenta los bajos porcentajes asignados a las líneas de financiamiento para servicios comunitarios, de fortalecimiento institucional y aspectos críticos de la seguridad alimentaria como el acceso a servicios básicos. (*Cde. Obs. 4.9*).
- 6.10-** Asignar los insumos de acuerdo a las actividades planificadas y cuantificar los costos previstos para la ejecución de las mismas. (*Cde. Obs 4.10 y 4.10.1*).
- 6.10.1-** Exponer para cada producto, los insumos necesarios, definidos en cada una de las líneas presupuestarias para la ejecución de cada una de las actividades. (*Cde. Obs 4.10.2*).
- 6.11-** Optimizar el sistema de control de gestión tanto a nivel de los instrumentos de medición como de diseño de los procesos de gestión y evaluación de modo que permitan la identificación oportuna de riesgos y su efectiva articulación con las actividades de seguimiento y control de las acciones correctivas necesarias para garantizar el logro de las metas y objetivos propuestos. (*Cde. Obs. 4.11 a 4.11.7*).



Auditoría General de la Nación

6.12- Fortalecer el sistema de monitoreo y seguimiento, con respecto a la calidad de los servicios, la seguridad alimentaria y su articulación con el sistema de control, particularmente en lo referido al archivo de la documentación de respaldo.

Adecuar el sistema de rendiciones a través de mecanismos de control más eficientes y oportunos que permitan el cruce entre la información financiera y física, en forma ágil y oportuna. (*Cde. Obs. 4.12 a 6.12.4*).

6.13- Analizar la pertinencia de la intervención del PNUD de acuerdo a los resultados obtenidos en función del costo beneficio. (*Cde. Obs. 4.13*).

7- Conclusiones

El presente Informe ha tenido por objeto el examen de la gestión de transferencias de fondos nacionales en el marco del Programa 26 –Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – Actividad 7 - Comedores Comunitarios – Financiamiento a organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro para llevar a cabo proyectos alimentarios y productivos – Ministerio de Desarrollo Social (MDS)- Ejercicios 2009 - 2010 – 2011 y primer semestre de 2012.

Las transferencias efectuadas a través de la Actividad del PNSA correspondiente a Comedores Comunitarios registraron como único ente beneficiario al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Originariamente las acciones de esa actividad se desarrollaban en el marco del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) que contaba con financiamiento externo, pasando a ser financiadas en su totalidad con fondos nacionales a partir del año 2006.

En el período auditado las actividades se ejecutaron a través del Proyecto PNUD ARG/06/001. Los desembolsos del Proyecto a las Organizaciones Sociales alcanzaron el monto de \$648.146.705,58.

La Subsecretaría de Políticas Alimentarias – MDS, se desempeñó como la Dirección Nacional del Proyecto.

La muestra sobre la cual se trabajó abarcó las regiones de Gran Buenos Aires – Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GBA – CABA) y Noreste Argentino (NEA).



Auditoría General de la Nación

En el marco de la planificación específica elaborada a los efectos de determinar si las transferencias efectuadas fueron gestionadas de manera eficaz, eficiente, económica y equitativa, se desarrollaron una serie de procedimientos de auditoría abordando el análisis desde dos dimensiones: el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria – PNSA y la operatoria PNUD (gestión).

En cuanto al área de interés del PNSA se efectuaron constataciones con el propósito de determinar si la actividad auditada contaba con objetivos y metas definidos con claridad y si era confiable el ambiente de control interno.

En relación a la gestión se desarrollaron verificaciones que permitieran identificar si la organización del Proyecto era adecuada para el cumplimiento de los objetivos del Programa, si los recursos se asignaron y distribuyeron con transparencia y equidad, si el trámite para el acceso al financiamiento estaba claramente definido en el Reglamento Operativo y si las acciones de seguimiento y control diseñadas para la evaluación de los procesos de gestión permitían una adecuada identificación de riesgos y su subsanación.

Las verificaciones practicadas permitieron determinar que la definición de los objetivos de la actividad presupuestaria requiere de interpretaciones y remisiones que afectan la debida claridad y transparencia en el acceso a la información sobre los recursos públicos comprometidos.

Asimismo, pese a los sucesivos cambios en términos de objetivos, el Proyecto ha mantenido sustancialmente un modo de intervención similar al implementado a través del FOPAR, que se ejecutó en el contexto de la emergencia alimentaria.

El adecuado seguimiento del Proyecto se ha visto afectado por la definición de estrategias de intervención disímiles por parte del organismo ejecutor.

Por otra parte, la unidad de medida de la meta física expresada en la formulación presupuestaria presentada ante la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) le ha impedido contar a la unidad ejecutora con un instrumento idóneo para la evaluación de los resultados alcanzados. A ello se suma que la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias carece de un sistema de información confiable respecto de la cuantificación de las metas físicas alcanzadas y montos ejecutados. Para un mismo período, al momento de tramitar las Justificaciones de las Revisiones del Proyecto y ante la ONP, informó cantidades diferentes de comedores cubiertos.



Auditoría General de la Nación

En cuanto al diseño e implementación de las sucesivas revisiones del Proyecto auditado, la Dirección Nacional apeló a documentos descriptivos elaborados por terceros que abarcaban el universo de la población en situación de riesgo y la medición de la seguridad alimentaria del país, en vez de basarse en un diagnóstico concentrado en la situación de los titulares de derecho que efectivamente atiende elaborado a partir de la utilización de instrumentos de medición existentes.

Respecto del criterio de elegibilidad de las organizaciones comunitarias a ser financiadas, el equipo de auditoría detectó que el Reglamento Operativo del Proyecto (ROP) carece de actualización, circunstancia que excluye la posibilidad de una convocatoria abierta.

En las constataciones realizadas a nivel local se encontró que pese a que una de las líneas de financiamiento del Programa estaba destinada a mejoramientos de servicios básicos, desde el año 2012, sobre un total de 14 comedores del NEA el 50,00% continuaba sin tener baño al momento de la visita.

La información financiera tanto a nivel de programación del gasto como de su ejecución mostró deficiencias que condicionan una adecuada gestión de los recursos económicos necesarios para el desarrollo de cada uno de los productos definidos en el documento del Proyecto. Entre las deficiencias encontradas se señalan en este Informe que el Marco de Resultados y recursos del Proyecto no detallaba los costos previstos para el logro de cada uno de los productos lo cual ha constituido un impedimento al momento de evaluar si la asignación de los recursos financieros ha sido adecuada. Otra debilidad, en este sentido, surgió del relevamiento de la información provista por el auditado en relación al monitoreo contable de la ejecución del Proyecto, ya que de ella sólo surge la asignación de los recursos por línea presupuestaria pero no se ha evidenciado la existencia de asignaciones por producto tal como lo indica el Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno.

En cuanto al sistema de control de gestión de prestaciones también se encontraron deficiencias que impactan en la implementación oportuna de correcciones: en los Informes de Visita de Seguimiento a los efectores, que están a cargo de las Oficinas Territoriales (OT), se detectó que no se asentaron eventuales dificultades o situaciones de riesgo ni contenían recomendaciones u otro tipo de intervención orientada a su subsanación. Ninguno de los comedores visitados por el equipo de auditoría puso a disposición registro de asistencia alguna que diese cuenta de la implementación del Registro de Beneficiarios que reciben prestaciones,



Auditoría General de la Nación

tal como lo indica el ROP. Los mecanismos de control y asistencia técnica brindados por el PNUD para garantizar agilidad en la ejecución y operatoria del Programa no fueron eficaces al momento de subsanar las irregularidades en la entrega de mercadería. Otro factor que ha condicionado el adecuado funcionamiento del sistema de control de gestión de las prestaciones, es la falta de indicadores, normativa o criterios establecidos por el Proyecto para definir objetivamente las condiciones aceptables de higiene y almacenamiento de la mercadería. Tampoco se encontró en la documentación del Proyecto indicaciones respecto al equipamiento mínimo requerido para el funcionamiento de los comedores. En las evaluaciones realizadas por las OT no se encontró señalamiento o identificación de riesgo alguno en relación al lugar de funcionamiento del comedor y las condiciones de seguridad.

Asimismo, la calificación del tipo de seguimiento realizada por los supervisores de las OT no reflejan la real situación de los comedores ni se ajustan a las tipologías previstas y resultan inconsistentes con las evaluaciones de las variables que las integran.

Otro aspecto relevado fue la rendición de los fondos públicos transferidos. El equipo de auditoría detectó que ninguna de las instancias de conducción del Proyecto (OT, Regionales y Dirección Nacional) han registrado alguna acción tendiente a mejorar el modo de rendición dado que las Organizaciones Solicitantes (OS) presentan rendiciones por el total de los fondos recibidos sin la apertura de los montos rendidos por cada comedor que la integran. Ninguna de las OS puso a disposición de la Auditoría las Planillas de Asistencia Diaria correspondientes al período auditado, a pesar que la normativa del Proyecto establece que deben conservarla disponible para las auditorías.

Además, las Actas de Verificación de Auditorías realizadas por el Organismo Ejecutor no prevén procedimientos para constatar la correspondencia entre los fondos rendidos y las prestaciones declaradas limitándose a controlar el cumplimiento de los aspectos relativos a la legalidad de la documentación de respaldo.

Por su parte, el área de seguimiento del Proyecto a nivel de la Dirección Nacional no registra el contenido de las Certificaciones Mensuales de Prestaciones ni la conversión de las prestaciones declaradas a valores en pesos. Las mismas sólo se encuentran disponibles a los efectos de su eventual verificación en los expedientes por las que tramitaron los subproyectos.

Finalmente se observó que el Ministerio de Desarrollo Social transfiere los fondos nacionales al PNUD para que este organismo financie la implementación y supervisión de un



Auditoría General de la Nación

Proyecto por parte de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del propio MDS, pero bajo normas del PNUD, situación que genera un costo en concepto de apoyo del 3% a favor de dicha entidad sobre el monto ejecutado del aporte del Gobierno Nacional. Lo percibido por el PNUD por este concepto durante el período auditado ascendió a \$20.737.482,07. Entre las razones esgrimidas en las sucesivas Revisiones del Proyecto para solicitar la asistencia del PNUD, se encuentra la capacidad técnica del PNUD en la ejecución, seguimiento y monitoreo de Proyectos, argumentación que contrastada con las constataciones realizadas por el equipo de auditoría dan cuenta de la debilidad de su sustento.

Lo observado en el presente Informe de Auditoría expone las debilidades en la gestión de las transferencias efectuadas en el marco de la Actividad 7- Comedores Comunitarios del PNSA en términos de eficacia, eficiencia, economía y equidad.

8- Lugar y fecha:

Buenos Aires, 10 de mayo de 2017.

9- Firma:



Auditoría General de la Nación

ANEXOS

ANEXO I – A-PLANIFICACIÓN ESPECÍFICA

Dadas las particularidades que reviste el objeto auditado, resulta necesario realizar, a modo de introducción, una serie de aclaraciones previas a la planificación específica.

El estudio previo efectuado por el equipo de auditoría permitió constatar que las transferencias correspondientes a la Actividad 7 del Programa 26, destinadas al financiamiento a organizaciones de la sociedad civil a través del Abordaje Comunitario, para proyectos alimentarios y de fortalecimiento de servicios comunitarios no alimentarios, registran como único ente beneficiario al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dado que las acciones desarrolladas por esa actividad originalmente tenían financiamiento externo (FOPAR/ BIRF), pasando en el año 2006 a ser financiadas con recursos nacionales.

A los fines de este Proyecto de “Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias (Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)”, el Ministerio de Desarrollo Social- Subsecretaría de Políticas Alimentarias en su carácter de Asociado en la Implementación se desempeña como Director/a Nacional del Proyecto.

En el ejercicio de ese rol, la Subsecretaría de Políticas Alimentarias – MDS es el responsable principal de la planificación y gestión general de las actividades del Proyecto, la presentación de informes, contabilidad, monitoreo y evaluación, la supervisión de las otras partes responsables de la implementación y la administración y auditoría del uso de recursos del proyecto.

Atento a lo expuesto, la planificación específica ha sido dividida en dos áreas de interés que implican diferentes niveles de análisis:

- Programa Nacional de Seguridad Alimentaria.
- Operatoria PNUD.



Auditoría General de la Nación

PREGUNTA CLAVE: ¿LAS TRANSFERENCIAS EFECTUADAS EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD 7 ABORDAJE COMUNITARIO DEL PROGRAMA 26 FUERON GESTIONADAS DE MANERA EFICAZ, EFICIENTE, ECONÓMICA Y EQUITATIVA?	
A- ÁREA DE INTERÉS: PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA - PNSA	
<i>Preguntas</i>	<i>Procedimientos de Auditoría</i>
A.1. ¿LA ACTIVIDAD AUDITADA CUENTA CON OBJETIVOS Y METAS DEFINIDOS CON CLARIDAD?	
A.1.1. ¿Los objetivos y metas están documentados y expresados con claridad y precisión conceptual?	1. Identificar, recopilar y analizar la normativa general que sustenta la creación del programa presupuestario y de la actividad en particular y verificar su cumplimiento.
A.1.2 ¿La definición de los objetivos se efectúa conforme a los formularios de ejecución presupuestaria vigentes?	1. Solicitar y analizar formularios presentados para la elaboración, programación y ejecución del Presupuesto. 2. Analizar la definición de objetivos y metas.
A.1.3. ¿Los objetivos y metas definidos en la normativa presupuestaria se corresponden con los establecidos en la normativa del P.N.S.A?	1. Identificar y analizar los objetivos definidos en la normativa que sustenta la creación del programa (fuente legal) y los definidos en la normativa presupuestaria a lo largo de los ejercicios comprendidos en el periodo auditado. 2. 2. Analizar la participación de la actividad en la evolución del crédito y del gasto del Programa 26 (PNSA)
A.1.4. ¿Los objetivos y metas definidos para la actividad presupuestaria se corresponden con los del Proyecto PNUD a través del cual se ejecuta?	1. Relevar la modalidad de instrumentación definida para la actividad a lo largo del periodo auditado, identificar los actores intervinientes, los organismos responsables de la ejecución, sus funciones y facultades. 2. Identificar, relevar y analizar los antecedentes y el proceso del Proyecto (FOPAR) a través del cual se gestionan los recursos nacionales auditados.
A.2. ¿LA ASIGNACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y EJECUCIÓN DEL CRÉDITO REFLEJAN UNA ADECUADA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA?	
A.2.1. ¿Los criterios de asignación y distribución de los recursos están formalmente definidos?	1. Relevar y analizar los criterios definidos para la asignación y distribución de los recursos, los procedimientos y metodología aplicada para su determinación
A.2.2. ¿Los criterios de asignación y distribución de los recursos son validados periódicamente?	
A.2.3. ¿La programación y planificación presupuestarias contemplan criterios de riesgo u otros indicadores para definir las metas?	1. Relevar los formularios presentados para la elaboración, programación y ejecución del Presupuesto. 2. Analizar la definición de objetivos y metas y su cumplimiento. 3. Analizar la evolución del crédito y del gasto durante el periodo auditado



Auditoría General de la Nación

Preguntas	Procedimientos de Auditoría
A.2.4. ¿Existe un registro y documentación de respaldo que avale las modificaciones al crédito presupuestario inicial?	1. Verificar y analizar la documentación de respaldo de las modificaciones presupuestarias
A.2.5. ¿Se lleva a cabo un seguimiento de la ejecución presupuestaria en forma adecuada?	1. Analizar y evaluar las herramientas de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria
A.2.6. ¿El nivel de ejecución de las metas físicas programadas es satisfactorio?	1. Analizar el cumplimiento y seguimiento de las metas físicas
A.2.7. ¿La ejecución alcanzada por las metas físicas se corresponde con la ejecución financiera?	1. Relevar y analizar la correspondencia entre la ejecución de las metas físicas y la ejecución del crédito
A.2.8. ¿El sistema de identificación de las causas de los desvíos permite realizar un análisis crítico y definir las acciones correctivas correspondientes?	1. Analizar y evaluar las herramientas de seguimiento y control de desvíos del crédito presupuestario
A.3. ¿ES CONFIABLE EL AMBIENTE DE CONTROL INTERNO?	
A.3.1. ¿La estructura (áreas de competencia, responsabilidades y acciones) para la gestión de los procesos asociados a la ejecución de los recursos auditados esta formalmente definida?	1. Relevar la estructura organizativa del Programa presupuestario (Organigrama) segregada por niveles y sus misiones y funciones.
A.3.2. ¿Existen normas de funcionamiento debidamente documentadas, que definan con claridad los procesos y procedimientos aplicables a cada etapa y las competencias y responsabilidades entre las distintas áreas?	1. Relevar la existencia de manuales de procedimientos y sus disposiciones, aplicación y cumplimiento. 2. Identificar las instancias que intervienen en el proceso operativo, las funciones y responsabilidades asumidas.
A.3.3. ¿Se implementa un adecuado sistema de seguimiento y control de la información, separación de funciones y control por oposición?	1. Relevar antecedentes de informes emitidos por organismos de control (UAI, SIGEN)
A.3.4. ¿Los sistemas de registro y control de la información son confiables?	1. Analizar el alcance, contenido y flujo de la información, así como la oportunidad y disponibilidad de la misma por parte de las autoridades de la Jurisdicción.
A.3.5. ¿Se implementa un sistema de monitoreo que mediante la identificación, estimación y evaluación de riesgos permita una oportuna redefinición de objetivos y procedimientos?	1. Verificar la existencia y analizar los informes de monitoreo y de evaluación de riesgos y las definiciones adoptadas respecto de su manejo.



Auditoría General de la Nación

B - ÁREA DE INTERÉS – GESTIÓN	
B1. ¿LA ORGANIZACIÓN DEL PROYECTO ES ADECUADA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA?	
<i>Preguntas</i>	<i>Procedimientos de Auditoría</i>
B.1.1 ¿Las estrategias de intervención diseñadas garantizan el cumplimiento de los objetivos específicos relativos a la Seguridad Alimentaria?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar y analizar el universo de organizaciones que recibieron financiamiento para la ejecución de proyectos alimentarios durante el periodo auditado y los convenios suscriptos. 2. Relevar el universo de titulares de derecho que reciben las prestaciones alimentarias financiadas. 3. Relevar el tipo de prestación alimentaria por periodo y por comedor. 4. Relevar los financiamientos otorgados para la adquisición de equipamiento e infraestructura y asistencia técnica para el diseño del Proyecto. 5. Relevar las estrategias y acciones orientadas a la articulación con otras áreas de abordaje del PNSA y/o efectores sociales. 6. Determinación de una muestra de casos a fin de efectuar las verificaciones pertinentes en función del objeto de auditoría.
B.1.2 ¿Las estrategias de intervención diseñadas garantizan el cumplimiento de los objetivos específicos relativos al Fortalecimiento Comunitario?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relevar las estrategias y/o acciones implementadas por el proyecto para fortalecer la capacidad de gestión social y de generación de recursos propios de las instituciones locales. 2. Identificar y analizar el universo de subproyectos financiados para contribuir al fortalecimiento comunitario.
B.1.3. ¿La organización interna del Proyecto se encuentra claramente definida en el Reglamento Operativo - RO?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar y evaluar la Organización del Proyecto. Identificar las Áreas que intervienen y sus responsabilidades
B.1.4. ¿La estructura territorial definida facilita la gestión del Proyecto en el ámbito local?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar la estructura territorial definida. 2. Relevar y analizar las acciones de promoción, capacitación, asistencia técnica, articulación, seguimiento y control asignadas a las oficinas territoriales - OT en los casos seleccionados.
B.1.5. ¿La Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social (SCyMI-MDS), ha efectuado acciones de evaluación y monitoreo respecto de las actividades ejecutadas en el ámbito del PNSA?	<ol style="list-style-type: none"> 1- Verificar si la SCyMI ha elaborado Informes que reflejen los resultados de las evaluaciones y seguimientos realizados.



Auditoría General de la Nación

<i>Preguntas</i>	<i>Procedimientos de Auditoría</i>
B.1.6. ¿La Subsecretaría de Políticas Alimentarias (SPA-MDS), cuenta con un sistema de indicadores que le permita evaluar en qué medida están contribuyendo a las metas del Programa de Seguridad Alimentaria PNSA, las acciones desarrolladas en el marco de la Actividad de Financiamiento a organizaciones de la sociedad civil - sin fines de lucro; para llevar a cabo proyectos alimentarios y productivos?	<p>1-Verificar si la SPA-MDS cuenta con un sistema de indicadores que incluyan parámetros de medición en relación a una línea de base de situaciones de pobreza y desnutrición (que han sido los contemplados en la definición de los objetivos del FOPAR y que están en línea con los Objetivos del Milenio)</p> <p>2-En caso de existir tales indicadores, constatar su aplicación.</p> <p>3-Identificar si la SPA-MDS efectúa mediciones y/o evaluaciones de impacto.</p>
B.2. ¿LOS RECURSOS SE ASIGNAN Y DISTRIBUYEN CON TRANSPARENCIA Y EQUITAD?	
B.2.1. ¿Existen pautas de elegibilidad explícitas y objetivas para la selección, aprobación y / o rechazo de solicitudes de financiamiento?	1. Identificar y sistematizar las líneas de financiamientos previstas y los criterios de elegibilidad definidos para cada una de ellas.
B.3.2. ¿Los mecanismos de acceso al financiamiento están públicamente difundidos?	<p>1. Relevar y evaluar los mecanismos implementados para las convocatorias, analizar su frecuencia, alcance e instrumentos de divulgación.</p> <p>2. Verificar los sistemas de registro de las solicitudes de financiamiento.</p>
B.3.3. ¿Existe un registro documentado de las solicitudes aprobadas y rechazadas?	1. Analizar y evaluar la información consignada en el Padrón de Organizaciones Elegibles (ROE) y verificar el flujo y periodicidad de las convocatorias y sus resultados.
B.3.4. ¿Los componentes que integran las líneas de financiamiento se encuentran tipificados?	1. Relevar y analizar los registros de información del auditado para determinar la cantidad de subproyectos financiados desagregados por tipo de componentes.
B.3 ¿EL TRÁMITE PARA EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO ESTÁ CLARAMENTE DEFINIDO EN EL REGLAMENTO OPERATIVO?	
B.3.1. ¿Las solicitudes de financiamiento inicial - SI -y de financiamiento complementarios -SFC- son debidamente evaluados?	<p>1. Analizar los criterios de asignación de financiamiento implementados para las categorías de solicitudes iniciales de financiamiento (SFI), solicitud de extensión de financiamiento y solicitud de financiamiento complementarios (SFC).</p> <p>2. Analizar el trámite para la aprobación.</p>
B.3.2. ¿Todas las solicitudes de financiamiento aprobadas se instrumentan a través de un convenio?	1. Relevar una muestra de expedientes de aprobación de SF, los convenios suscriptos y los esquemas de desembolsos previstos.



Auditoría General de la Nación

B4. ¿LAS ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DISEÑADAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN PERMITEN UNA ADECUADA IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS Y SU SUBSANACIÓN?

<i>Preguntas</i>	<i>Procedimientos de Auditoría</i>
B.4.1 ¿Las actividades de seguimiento implementadas permiten un adecuado diagnóstico y verificación de la ejecución por parte de las organizaciones?	<ol style="list-style-type: none">1. Relevar y verificar respecto de la muestra seleccionada la frecuencia y oportunidad de las supervisiones efectuadas por las Oficinas Territoriales.2. Relevar si las supervisiones evalúan: la adecuación de las instalaciones para brindar una prestación de calidad, los sistemas de control y seguimiento de titulares de derecho que asisten a los comedores, y la cantidad y calidad de las prestaciones brindadas.
B.4.2. ¿Las actividades de control definidas e implementadas permiten la verificación documentada y fehaciente de la aplicación de los recursos?	<ol style="list-style-type: none">1. Analizar los instrumentos diseñados y aplicados para la rendición de cuentas, verificación de comprobantes.2. Relevar las auditorías realizadas a las OT de la muestra seleccionada.3. Analizar los procedimientos implementados para la verificación de la correspondencia entre los servicios prestados y los gastos informados.



Auditoría General de la Nación

B- Organizaciones Sociales y comedores visitados

Aglomerado	Organización Solicitante	Organización Ejecutante
Corrientes	Guaraní Pora	3 de abril
		San Benito
	Biblioteca Popular Eva Perón	Evita
	Asociación Área Socia	Sagrado Corazón
		San José
	Juan XXIII	Juan XXIII
		Laguna Pampín
Asistencia a la Comunidad	Corazón Contento	
	Barrio La Esperanza	
Cooperativa de Provisión, Industrialización y Consumo Induspes Limitada	El Pasito	
Formosa	Bienestar de Madres y Niños	Comedor Bienestar de Madres y Niños I
		Comedor Bienestar de Madres y Niños II
		Comedor Los Chakas
	Ciudadanos Siglo XXI	Comedor San Jorge
	Unidad Esfuerzo y Trabajo	Unidad Esfuerzo y Trabajo I
		Unidad Esfuerzo y Trabajo II
	Asociación Amigos de la Biblioteca Popular Armando De Vita y Lacerra	Doña Coca
		2 de abril
San Francisco		
Asociación Civil Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi	Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi	
Posadas	Casa de la Mujer de Misiones	La Esperanza
		El Sol
		30 de Octubre
		Por los Niños Todo
		El Fiaca
	APREM	Virgen María del Luján
		Virgen de Guadalupe
		Comedor Chacra 185
	Asociación Jardín de los Niños	Guardería San Jorge
	Trabajo Fuerte	Alta Gracia
		Divino Niño
		Las Gemelas
		Chacra 234
	Fundación San Ramón	San Lorenzo
		Fundación San Ramón
CABA - GBA	Centro Comunitario y Social Comedor y Merendero Juntos Somos Más – Asociación Civil	Comedor y Merendero Juntos Somos Mas
	Fundación Margarita Barrientos	Los Piletones



Auditoría General de la Nación

Aglomerado	Organización Solicitante	Organización Ejecutante
	Fundación Judaica	Mezonot - Javura NCI – Emanuel
	Fundación Ambiente Infantil (FUNDAMIND)	FUNDAMIND
	FEDEVI: Fuerza Emancipadora de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad	Padre Mujica
		Comunidad Organizada
		Estrella de Belén
		Capullitos
		Niño Jesús
		Kevin
	Amas de Casa del País	Sala María Elena
		Los Niños Descalzos
		El Sol
		La Esperanza
	Red Solidaria Cuartel V	Principito
		Abriendo Caminos (ex Vida abundante)- Moreno
	Red Dahiana	Virgen la Esperanza - Moreno
		Red Dahiana – Moreno
	Asociación Civil Andar	Santa Rita - Moreno
		Granja Andar - Moreno



Auditoría General de la Nación

ANEXO II – NORMATIVA APLICABLE DE RELEVANCIA

A continuación se expone una síntesis de la legislación aplicable de relevancia, en función del objeto auditado.

Cuadro N° 33- Marco normativo aplicable

Norma / Fecha	Descripción
Ley 23.396 (18/02/1987)	Aprobó el “ <i>Acuerdo Básico Modelo de Asistencia entre la República Argentina y el PNUD</i> ”, suscripto el 26/02/1985 y aprobado por las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 47/199 y 44/211. Define las condiciones en las cuales el PNUD y sus Organismos de Ejecución prestarán asistencia al gobierno Argentino para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo.
Ley 23.849 (22/10/1990)	Aprobó la “ <i>Convención Internacional sobre los Derechos del Niño</i> ” adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20/11/1989, posteriormente incorporada al plexo constitucional del Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. ⁹⁰
Constitución Nacional (Reforma 1994)	Art. 75- Inc. 22- Le otorga jerarquía Constitucional en las condiciones de su vigencia a una serie de tratados internacionales, entre los que se encuentran: la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y la Convención sobre los Derechos del Niño. Inc. 23- Le asigna al Congreso la atribución de “ <i>Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los (...) derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. (...)</i> ”
Decreto 108/02 (17-01-2002)	Creó el <i>Programa de Emergencia Alimentaria</i> , destinado a la compra de alimentos, para la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia.
Ley 25.724 (17-01-2003)	Mediante esta Ley conocida como de <i>Seguridad Alimentaria</i> se creó el <i>Programa Nacional de Nutrición y Alimentación</i> en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía y en la emergencia, a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, así como de embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. A tal efecto la ley considera pertinente la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La norma dispuso la unificación y coordinación de todos los programas

⁹⁰ CIDIN- Art 24 - Inc. 2), hace referencia específica al derecho a la alimentación y a su plena aplicación que deberán asegurar los Estados Partes.



Auditoría General de la Nación

Norma / Fecha	Descripción
	alimentarios vigentes financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional; creó el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional de carácter de intangible y dispuso la implementación de un Sistema Permanente para la Evaluación del Estado Nutricional de la Población (art. 5 Decreto 1018/03)
Decreto 1.018 (29/04/2003)	Aprueba la reglamentación de la Ley 25.724. En sus Considerandos define conceptualmente a la Seguridad Alimentaria y sostiene que “ <i>el PNSA (...), si bien surge para atender la situación de emergencia alimentaria de los sectores de la población más afectados, debería trascenderla y propender a elevar la calidad de vida de toda la población mediante el mejoramiento de su salud y nutrición, en el mediano y largo plazo</i> ”. En su art. 5° inc. g), al referirse a las funciones de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación establece que la misma podrá determinar la realización de los estudios que estime pertinentes a fin conformar un sistema permanente de información que debiera permitir evaluar la “ <i>(...) situación de la seguridad alimentaria nutricional en las distintas regiones del país, a fin de disponer un mapa de situación de riesgo</i> ” ⁹¹
Resolución 196-MSAL (26/08/2003)	Aprobó la realización de <i>Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS)</i> , en el ámbito de la Secretaría de Programas Sanitarios por medio de la Unidad Ejecutora de Programas Materno Infantiles. ⁹²
Decreto 901 (10/10/2003)	Definió que el <i>Programa Nacional de Nutrición y Alimentación</i> estaría coordinado por la <i>Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación</i> , que funcionaría en la órbita del <i>Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales</i> .
Ley 26.061 (26/10/2005)	Estableció el <i>Sistema de Protección integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes</i> y definió la absoluta prioridad con la que las políticas públicas de los Organismos del Estado deben garantizar con el ejercicio de esos derechos. (art. 2 y 5)
Resolución 0246-MDS (30/01/2006)	Protocolizó el Proyecto PNUD ARG 06/001 - Revisión “A” denominado “APOYO A LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA, REDISEÑO DE SU UNIDAD DE GESTIÓN Y FORTALECIMIENTO DE SUS EFECTORES”. Se denomina con la letra “A” al primer presupuesto de un Proyecto, pasa a denominarse Revisión “B” cuando es revisado por primera vez, cambiando de letra sucesivamente tras cada revisión. ⁹³

⁹¹ La evaluación se efectuaría considerando la información provista por el INDEC mediante la encuesta de gastos e ingresos de los Hogares, canasta básica de alimentos, la encuesta permanente de hogares, censos de población; y los datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de la Producción, para el cálculo de disponibilidad de alimentos, que estaría a cargo de la Comisión Nacional.

⁹² <http://www.msal.gov.ar/dinami/index.php/publicaciones-para-equipos-de-salud/encuesta-nacional-nutricion-salud> y <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87916/norma.htm>



Auditoría General de la Nación

Norma / Fecha	Descripción
Resolución 1104-MDS (04/03/2010)	Protocolizó las Revisiones B, C, D, E y F del Proyecto PNUD ARG/06/001. Fija como denominación del mismo “Proyecto Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias (Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)”.
Resolución 1025-MDS (13/05/2014)	Protocolizó las Revisiones G, H, I y J del Proyecto PNUD ARG/06/001.
Marco de Asistencia para el Desarrollo (MANUD) – PNUD Argentina (10/2009)	Sintetiza la planificación estratégica común para las actividades operacionales del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el país, basándose en dos documentos: “Visión Estratégica Compartida (VEC)” y en el “Informe de País sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2007”.
Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno	Manual confeccionado por PNUD Argentina que establece los marcos: institucional legal y operativo, rigen la gestión de los proyectos ejecutados en Argentina. ⁹⁴
Reglamento Operativo Proyecto (R.O.P)	Define los criterios de administración, la organización interna en función de la estrategia definida para alcanzar los objetivos del Proyecto, los criterios para la asignación de los recursos, tipifica las instituciones elegibles, las líneas de financiamiento, así como los mecanismos de acceso al financiamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación relevada.

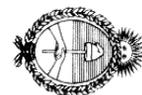
⁹³ PNUD Argentina, *Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno*.

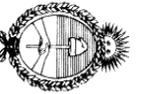
<http://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/PNUD%20Argentina%20acuerdos/Manual%20Gesti%C3%B3n%20Proyectos/02DB6.pdf>

⁹⁴ PNUD Argentina, *Manual de Gestión Op.* Cit.,

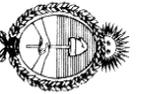
ANEXO III- ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO PNUD ARG/06/001

Aspecto	Primera Etapa	Segunda Etapa	Tercera Etapa
Justificación de la Revisión	<p>Revisión “B” del 26/01/07</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avances en las acciones acordadas. - Seguro x accidentes personales y R. Civil del personal de las organizaciones. -Re denominación del R.O como “Abordaje Comunitario.” -Listado de Proyectos y Organizaciones con servicios alimentarios. <p>Revisión “C” del 23/07/07</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reducción del presupuesto en US\$ – 8.994.366 y reasignación de partidas entre distintas líneas presupuestarias <p>Revisión “D” del 02/11/07</p> <ul style="list-style-type: none"> -Prorroga del proyecto hasta 30/06/09). - Aprobación del Manual Operativo –MO. - Las organizaciones formularán y ejecutarán los subproyectos, con RH propios. - Se dispuso la sustitución del término “efectores” y pasó a denominarse “Apoyo a la gestión de la política alimentaria, rediseño de su unidad de gestión y fortalecimiento de las organizaciones. <p>Revisión “E” del 14/10/08</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adaptar el Anexo II (organigrama) a los cambios institucionales. -Actualización de las proyecciones previstas para 2008 y primer semestre de 2009. -Reformulación de la denominación del Proyecto, incorporándose el término “comunitarias”. 	<p>Revisión “F” del 27/05/09</p> <ul style="list-style-type: none"> -Redefinición e incorporación de nuevas acciones destinadas a la atención de la niñez, la igualdad de género, la articulación territorial local y regional con organizaciones en el contexto de cooperación Sur – Sur -Inclusión al personal del MDS afectado al Proyecto, en la Resolución N° 48. <p>Revisión “G” del 12/03/2010</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se adapta el Anexo II (organigrama) y se actualiza el presupuesto. <p>Revisión “H” del 01/06/2011</p> <ul style="list-style-type: none"> -El Proyecto se subordina al CPAP, (Plan de Acción Programa País) dado que el Gobierno Argentino y el PNUD han suscripto el 08/02/10 al CPAP 2010-2014. -Revisión del presupuesto vigente. <p>Revisión “I” del 01/05/2012</p> <ul style="list-style-type: none"> Se incrementa el presupuesto total del Proyecto en un 5.8% <p>Revisión “j” del 01//2013</p> <ul style="list-style-type: none"> Cierre Financiero del Proyecto. Se ajustan los presupuestos anuales a la ejecución consignada en los informes combinados de gastos (CDR) 	<p>Revisión “A” del 01/07/2012</p> <ul style="list-style-type: none"> -Inicio de otro Proyecto. -Se conforma una Junta de Proyecto integrada por: un representante de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional (SECIN), del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (organismo de coordinación del gobierno), del PNUD y del MDSI designado como Asociado en la Implementación. -Responsabilidades de la Junta: a) Aprobar el Plan Anual de Trabajo del Proyecto. b) Monitorear el desarrollo del Proyecto. c) Aprobar las revisiones presupuestarias y sustantivas. d) Aprobar los informes técnicos y financieros. -El titular del Asociado en la Implementación se desempeñará como Director/a Nacional del Proyecto, quién podrá designar un Coordinador/a responsable de la gestión del proyecto. La SECIN resolverá, junto con el PNUD, su designación en el cargo.

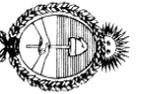




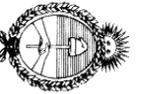
Aspecto	Primera Etapa	Segunda Etapa	Tercera Etapa
Justificación del Proyecto	<p>La grave situación social, que enfrentaba la argentina, implicaba el aumento del riesgo alimentario. El alto desempleo y subempleo, bajos ingresos y precios crecientes de los alimentos afectan negativamente la seguridad alimentaria de buena parte de la población, muy especialmente la de los niños y la de los hogares en que viven. En el 1° semestre de 2005 el 9.5% de hogares no alcanzaba a cubrir la canasta básica de alimentos.</p>	<p>Pese a la reactivación económica se registra una alta concentración del ingreso. En términos de desempleo y pobreza, los sectores de extrema pobreza han mantenido condiciones de exclusión, consolidando un núcleo de pobreza dura, sostenido en el tiempo, de 3,5 millones de hogares.</p> <p>El impacto negativo de la situación económica global en las economías emergentes, obliga a fortalecer los mecanismos de protección de los sectores vulnerables, como lo es el Proyecto de Abordaje Comunitario.</p>	<p>Se mantiene un alto nivel de concentración del ingreso. Bajo la línea de pobreza se registran 1.640.00 personas con características identificables y sostenidas en el tiempo. Persiste la necesidad de continuar avanzando hacia el objetivo de la inclusión y la reducción de la desigualdad social, a partir de la intervención del Estado, para disminuir el riesgo alimentario de niños/as, adolescentes y de las madres en los momentos de gestación, embarazo y lactancia,</p> <p>El servicio alimentario es, en general, sostenido por mujeres, responde a la tradicional división de roles entre hombres y mujeres.</p> <p>Nuevas líneas de trabajo las temáticas de niñez, adolescencia y género, como complementarias del eje alimentario.</p>
Objetivo general	<ul style="list-style-type: none"> -Promover el fortalecimiento de las organizaciones con servicios regulares de asistencia alimentaria. -Aumentar la capacidad institucional de gestión -Incrementar la participación comunitaria - Contribuir al propósito del PNUD de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y reducir la pobreza según el Esquema del Programa de Cooperación con Argentina 2005-2008. 	<ul style="list-style-type: none"> -Contribuir a la transformación de la política alimentaria con perspectiva de integración social, institucional y territorial. -Adecuar las modalidades de intervención e instrumentos operativos para promover y consolidar acciones en cada lugar del territorio donde las necesidades sociales y principalmente alimentarias deban ser atendidas. 	Ídem



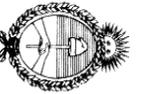
Aspecto		Primera Etapa	Segunda Etapa	Tercera Etapa
Objetivo específico		<p>-Facilitar a las OE, la prestación regular de los servicios de asistencia alimentaria.</p> <p>-Propender a la prestación de servicios alimentarios seguros e inocuos.</p> <p>-Mejorar el nivel de salubridad e higiene de las OE, facilitando el acceso de las instalaciones y servicios básicos (agua potable, electricidad, cloacas y gas).</p> <p>-Desarrollar capacidad de gestión social de las instituciones del ámbito local.</p> <p>-Fortalecer la capacidad de las organizaciones para generar recursos necesarios para el desarrollo de sus prestaciones sociales a través del apoyo a sus actividades productivas</p> <p>- Favorecer la articulación de las OE con otras públicas o privadas.</p>	<p>- Promover el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones que brindan servicios alimentarios, a fin de mejorar y ampliar sus servicios sociales, y aumentar la capacidad de gestión basada en metodologías participativas.</p>	<p>-Profundizar, desde una perspectiva de derechos, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios, mediante acciones que optimicen su capacidad de gestión y mejoren la calidad y las condiciones de los servicios que ofrecen a sus comunidades.</p> <p>-Enfocar las temáticas de la niñez, la adolescencia y de género como ejes complementarios de la cuestión alimentaria y nutricional.</p> <p>-Promover el intercambio y la articulación entre organizaciones comunitarias</p> <p>- En articulación con la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación promover la formación profesional de las mujeres de las organizaciones comunitarias.-</p>
Beneficiarios	Directos: Personas que asisten a los comedores.	Previstos: 350.000 beneficiarios (91% niños de 2 a 14 años).	Previstos: un 20% más de los 221 mil beneficiarios (91% niños de 2 a 14 años) dada la aprobación de solicitudes de financiamiento complementarias para actividades no alimentarias. Nuevos destinatarios que podrán no estar incluidos en los servicios alimentarios.	Previstos 220.000 TD, especialmente, niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años, mujeres embarazadas, madres de niños/as lactantes, adultos mayores y adultos en situación de abandono, o que presenten algún tipo de discapacidad.



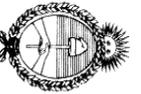
Aspecto		Primera Etapa	Segunda Etapa	Tercera Etapa
Beneficiarios	Indirectos: Las OSC y sus OE	.Previstos: 2.400 comedores gestionados por 1.200 OS, en 20 aglomerados. Durante la ejecución se incorporarían OS de todo el país. Al finalizar el Proyecto se preveía intervenir en 3.000 efectores	Previstos: 1692 comedores, gestionados por 953 OS.	Previstos: 1450 comedores nucleados en 810 OSC con la asistencia técnica del Proyecto. Se mantendrá los territorios bajo cobertura: 27 grandes aglomerados: 22 municipios del Conurbano Bonaerense y CABA.
	Prestación	Se esperaba llegar a través de alimentos, equipamiento, máquinas, herramientas e insumos.	Se esperaba llegar a través de alimentos, equipamiento, máquinas, herramientas e insumos.	Se esperaba llegar a través de alimentos, equipamiento, máquinas, herramientas e insumos.
Estrategias	Estrategia del País	Impulsar los tres Planes Nacionales ejes en materia de Política Social: -PNSA “El hambre más urgente” -PN de DLyES “Manos a la Obra” -PN Familias En el marco de la nueva estrategia de política social el MDS impulsa una política de promoción social destinadas a las poblaciones que reciben prestaciones alimentarias en instituciones con servicios comunitarios regulares y en comedores escolares.	Profundización de políticas sociales integrales e inclusivas destinadas a la protección de la familia y a la generación de empleo genuino. En el caso específico del PNSA se incrementaría su presupuesto en un 50% para las zonas de alta vulnerabilidad (NOA y NEA) y un 30% en el resto del país.	En el marco del plan de acción del MANUD: Diseño e implementación de políticas públicas más equitativas, con mayores niveles de inclusión social. La adhesión a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la (CEDAW), la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061, y la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres N° 26.485, resultan, entre otros, el marco normativo para las acciones impulsadas por el Proyecto.



Aspecto		Primera Etapa	Segunda Etapa	Tercera Etapa
Estrategia	Estrategia del Proyecto	<p>Desarrollar capacidades locales para la generación y gestión de proyectos, destinados al desarrollo de los servicios comunitarios, administrados por las organizaciones de la comunidad.</p> <p>Se prevé sostener de manera decreciente los servicios alimentarios financiados por el ex FOPAR-PNSA y desarrollar otro tipo de actividades en las organizaciones.</p>	<p>Proseguir con las prestaciones alimentarias regulares para la población vulnerable y con sus actividades complementarias, dotando a las organizaciones comunitarias una mayor capacidad de gestión.</p> <p>Fortalecer prácticas tendientes a la promoción de la igualdad de género y a la articulación territorial con las instituciones locales.</p>	<p>Profundizar las líneas de acción implementadas. Modificar aspectos metodológicos.</p> <p>Fortalecer la capacidad de Gestión de las organizaciones para mejorar la calidad y las condiciones en que se desarrolla el servicio.</p> <p>Desde una perspectiva de derechos, impulsar el fortalecimiento de la prestación en sus diferentes dimensiones: alimentario, la niñez, adolescencia y género.</p> <p>Revisión del Manual Operativo.</p>
Razones de asistencia del PNUD		<p>La capacidad técnica y de gestión del PNUD en la ejecución, seguimiento y monitoreo de proyectos y actividades programadas.</p> <p>La imparcialidad y transparencia en los procedimientos vinculados a la ejecución del proyecto.</p> <p>La capacidad de articulación con proyectos afines permitirá profundizar el desarrollo de los mecanismos de gestión articulada entre las organizaciones prestadoras de servicios en las comunidades y el Estado.</p>	<p>Replica las mismas razones que en la primera etapa, agregando las siguientes contribuciones del PNUD:</p> <ul style="list-style-type: none"> -La evaluación de impacto de este componente del PNSA de forma conjunta <i>tomando en consideración las políticas del PNUD.</i> -La asistencia técnica para el desarrollo de los contenidos vinculados al enfoque de género por parte del área específica del PNUD. 	<p>Su contribución a un adecuado gerenciamiento del Proyecto relativo a los procedimientos operativos, administrativos y de gestión, como en los aspectos metodológicos y conceptuales. Esto último resultará de especial importancia para encarar adecuadamente el trabajo en niñez, adolescencia y género, desde un enfoque de derechos.</p> <p>También se promoverá la articulación con otros proyectos del PNUD afines a la temática o a los objetivos y productos previstos.</p>



Aspecto	Primera Etapa	Segunda Etapa	Tercera Etapa
Situación prevista al final del Proyecto	<p>Se espera una transformación de la política alimentaria en una perspectiva de integración social, institucional y territorial de las acciones de gobierno, o sea que los comedores brinden servicios sociales integrales.</p> <p>Se espera contar con una Unidad de Gestión eficiente, replanteada y redimensionada, integrada a la estructura del MDS.</p>	<p>Que los comedores comunitarios, bajo Programa, se constituyan en organizaciones que provean servicios sociales integrales, a través de la diversificación de la asistencia que brindan a la comunidad.</p> <p>Finalizar el proceso de incorporación de RRHH del proyecto a la estructura del MDS</p>	<p>Se espera haber:</p> <ul style="list-style-type: none"> -contribuido a la mejora de la situación alimentaria de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social, y al fortalecimiento de las organizaciones. -implementado acciones de sensibilización, difusión, articulación y capacitación en relación a las problemáticas de niñez, adolescencia y género, desde una perspectiva de derechos. -incorporado al total de RRHH afectado al Proyecto a la estructura del MDS de la Nación,
Seguimiento y evaluación	<p>El Documento del Proyecto PNUD ARG/06/00, Revisión D punto I.B.4 prevé:</p> <p>Desarrollar una evaluación de impacto.</p> <p>-Que el Proyecto será objeto de revisión tripartita en forma conjunta por representantes del Organismo de Ejecución, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.</p>	<p>No se modifica.</p>	<p>El Director/a Nacional del Proyecto presentará a la Junta del Proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informes de avance trimestral según el Plan de monitoreo anual - Informe de avance anual incluyendo un resumen de los resultados y productos alcanzados, un registro de lecciones aprendidas y un inventario de equipos y activos fijos del proyecto, actualizado con cada informe o cuando lo requiera del PNUD.



Aspecto	Primera Etapa	Segunda Etapa	Tercera Etapa
Seguimiento y evaluación	Dispone que el Director o Coordinador presenten anualmente un Informe de progreso, que el Proyecto sea monitoreado en forma conjunta con representantes de MRECLyC, del Organismo de Ejecución y del PNUD, cuando menos una vez cada 6 meses y que el Proyecto sea objeto de auditoría de acuerdo con el programa anual que establezca el PNUD.		Una vez al año, funcionarios del PNUD y de la SECIN visitarán el Proyecto y será auditado, de acuerdo con el programa anual del PNUD, Tendrá auditorías de los asociados no sólo de los aspectos financieros, legales y contables sino también de la gestión en términos de resultados según los objetivos y metas definidos en el diseño.
Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> -Incumplimiento del compromiso asumido por las Organizaciones. -Problemas de Regularización dominial. -Conflictos al interior de las organizaciones. -Problemas derivados del salto cuantitativo y/o cualitativo que se produce en la organización por la expansión de las actividades 	No se modifica.	<ul style="list-style-type: none"> -Heterogeneidad de las organizaciones comunitarias en su capacidad de gestión, recursos humanos y materiales, entre otros - Contexto político, etapa final del Proyecto, Atrasos en el presupuesto nacional F11.

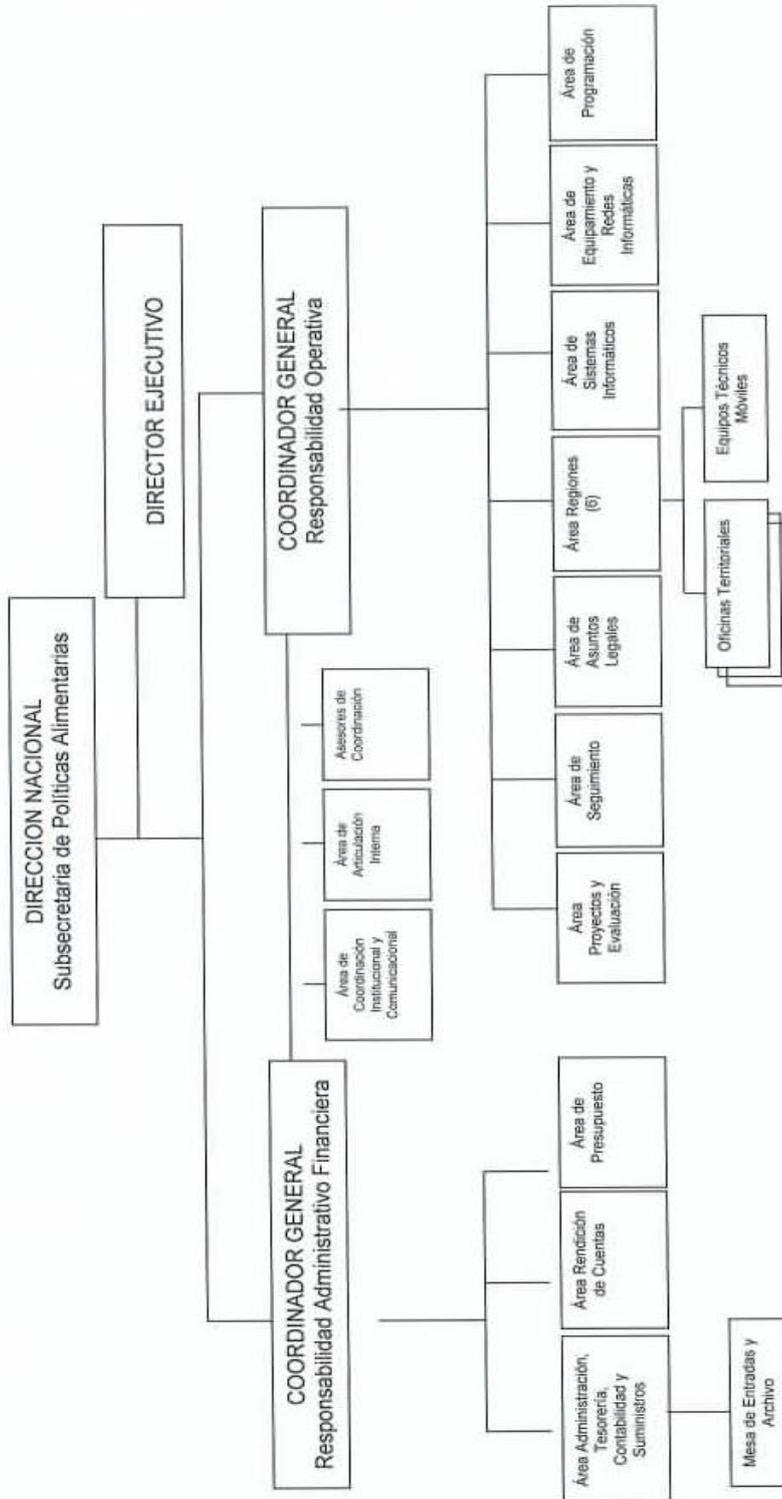
Fuente: Salvo en los ítems en que se especifica, se ha tomado como referencia la Revisión A para la primera etapa del Proyecto, la F para la segunda y la A del proyecto ARG/12/009 para la tercera.



Auditoría General de la Nación

ANEXO IV - ORGANIGRAMA ⁹⁵:

ANEXO II ORGANIGRAMA (se modifica)



⁹⁵ PNUD – Argentina, Proyecto ARG/06/001/G, Anexo II



Auditoría General de la Nación

ANEXO V- FOTOGRAFÍAS DE COMEDORES VISITADOS

MORENO

FOTO N°1 (OGBA015- CC1995) Comedor
"Abriendo Caminos ex Vida Abundante"



FOTO N°2 (OGBA015- CC1995) Comedor
"Abriendo Caminos ex Vida Abundante"



POSADAS

FOTO N° 3 (APOS009-OPOS008- CC2146) Comedor
"El Sol"



FOTO N° 4 (APOS009-OPOS008- CC2146) Cocina
Comedor "El Sol"



FOTO N° 5 (APOS009-OPOS008- CC2146) Comedor
"El Sol" Cocina



FOTO N° 6 (APOS028-OPOS017- CC5544)
Comedor "Virgen de Guadalupe"





Auditoría General de la Nación

POSADAS

FOTO N° 7 (APOS028-OPOS017- CC5544) Comedor “Virgen de Guadalupe”



FOTO N°8 (APOS028-OPOS017- CC5544) Comedor “Virgen de Guadalupe”



FOTO N°9 (APOS028 -OPOS049 CC3471) Comedor “Virgen María de Luján”



FOTO N° 10 (APOS028 -OPOS049 CC3471) Comedor “Virgen María de Luján”



FOTO N° 11 (APOS007- OPOS006- CC5252) Comedor “El Fiaca” Depósito de alimentos.



FOTO N° 12 (APOS007- OPOS006- CC5252) Comedor “El Fiaca”





Auditoría General de la Nación

POSADAS

FOTO N° 13 (APOS007- OPOS006- CC5252)
Comedor “El Fiaca” Cocina



FOTO N° 14 (APOS007- OPOS006- CC5252)
Comedor “El Fiaca” Cocina



FOTO N° 15 (APOS007-OPOS006- CC5251)
Comedor “Por los Niños Todo”



FOTO N° 16 (APOS007-OPOS006- CC5251)
Comedor “Por los Niños Todo”



CORRIENTES

FOTO N° 17 (ACORD061- CC2015) Comedor “Evita”



FOTO N° 18 (ACORD061- CC2015) Comedor “Evita” Cocina





Auditoría General de la Nación

CORRIENTES

FOTO N° 19- 20 (ACORD061- CC2015) Comedor “Evita” / Freezer



FOTO N° 20 (ACORD061- CC2015) Comedor “Evita”



FOTO N° 21 (ACOR605- CC1856) Comedor “Laguna Pampin” Cocina



FOTO N° 22 (ACOR604- CC1868) Comedor “San José”



FOTO N° 23 (ACOR604- CC1868) Comedor “San José”



FOTO N° 24 (ACOR604- CC1868) Comedor “San José”





Auditoría General de la Nación

CORRIENTES

FOTO N° 25 (ACOR027-OCOR008-OCOR039 CC5167) Comedor “La Esperanza” cocina



FORMOSA

FOTO N° 26 (AFOR045-CC4937) Comedor “Doña Coca” Cocina



FOTO N° 27 (AFOR045-CC4937) Comedor “Doña Coca” Cocina



FOTO N° 28 (AFOR045-CC4937) Comedor “Doña Coca” Cocina



FOTO N° 29 (AFOR009-CC1787) Comedor “Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi”





Auditoría General de la Nación

FORMOSA

FOTO N° 30 (AFOR009-CC1787) Comedor “ Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi”



FOTO N° 31 (AFOR009-CC1787) Comedor “ Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi” – Depósito



FOTO N° 32 (AFOR026-CC2216) Comedor “ Los Chakas”



FOTO N° 33 (AFOR045-CC4938) Comedor “ San Francisco”



FOTO N° 34 (AFOR045-CC4938) Comedor “ San Francisco” – Depósito



FOTO N°35 (AFOR026-CC5555) Comedor “Bienestar Madre y Niño Nro. 2”





Auditoría General de la Nación

ANEXO VI- DESCARGO DEL AUDITADO Y SU ANÁLISIS

a) Comentarios y observaciones del proyecto de Informe formulados por el Ente auditado



Comentarios y Observaciones del Proyecto Abordaje Comunitario – Programa 26 – Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – Actividad 7 – Comedores Comunitarios

4.1 – La definición de los objetivos de la actividad presupuestaria auditada requiere de interpretaciones y remisiones que afectan la debida claridad y transparencia en el acceso a la información de los recursos públicos comprometidos.

A los fines del cumplimiento de mesas físicas, en el ámbito del Ministerio el Programa se encuentra enmarcado como Programa 26-PNSA/Actividad 7 Comedores Comunitarios, dentro del marco de las políticas sociales integrales del Estado Nacional. El modelo de gestión utilizado es el acordado por el Programa de Cooperación de PNUD y el Estado Nacional.

No se observa indicadores que atenten a la transparencia ya que el Programa se rige por la ley 24.156 de Administración Financiera y las IPSAS para auditoría a Proyectos Nex Plena. Por otra parte, cabe destacar que no hay duplicidad al momento de gestionar y ejecutar el presupuesto vigente.

4.2 – Pese a lo sucesivos cambios en términos de objetivos, el Proyecto mantiene sustancialmente un modo de intervención similar al implementado a través del FOPAR que es propio de la emergencia alimentaria.

Tal como se señala en el Informe de Auditoría, desde el 2002 en adelante, el Proyecto fue realizando modificaciones en su objetivo y esto fue acompañado para que tuviera coherencia con las mismas, con la incorporación del financiamiento a nuevos componentes o actividades (por ejemplo actividades productivas) y cambios en las asignaciones de recursos entre los distintos componentes (infraestructura, equipamiento, capacitación, asistencia técnica) que integran las actividades no alimentarias. La línea de proyectos alimentarios conservó el mayor porcentaje dada la magnitud de las prestaciones, la participación de los demás componentes no alimentarios fue variable ya que responden a demandas de las organizaciones.

Lo que no cambio y siempre se mantuvo, fue la metodología participativa de trabajo para la formulación y ejecución de los proyectos, no porque se estimara que fuera propia de la Emergencia Alimentaria, sino porque se consideró que era la forma de fortalecer la capacidad técnica y de decisión de las organizaciones comunitarias. La aplicación de metodologías participativas y la estrategia de llegada directa y por demanda a las organizaciones se ha considerado la estrategia de intervención más adecuada para el logro eficiente y efectivo de los objetivos.



Auditoría General de la Nación



La no incorporación de nuevas organizaciones comunitarias al proyecto ha sido una decisión que excede el ámbito del Proyecto.

4.3 - La definición de estrategias de intervención disímiles por parte del organismo ejecutor afecta el adecuado seguimiento del Proyecto.

Se señala una contradicción de la estrategia que dificulta el seguimiento del Proyecto en términos de resultados y logro de objetivos, basándose esta afirmación en el Grafico N° 10 de elaboración propia.

En ese gráfico se ha tomado parcialmente el texto de la Nota de elevación del Proyecto (Expediente MDSN N° 1046/06 fs. 2 y 35).

De haberse tomado la totalidad del texto señalado no existirían contradicciones, ya que en el primer párrafo se señala claramente y en forma destacada que hay una "...decisión política de continuar apoyando a los comedores comunitarios como una estrategia transitoria...." "por lo tanto esa decisión es coherente con el párrafo siguiente que afirma "...sostener de manera decreciente los servicios financiados por el ex FOPAR-PNSA y transformar los comedores comunitarios..."

En síntesis consideramos que teniendo en cuenta la expresión "estrategia transitoria," ello confirma la existencia de una coherencia entre los dos párrafos que el Auditor señala como contradictorios.

4.4 - La unidad de medida de la meta física expresada en la formulación presupuestaria presentada ante la Oficina Nacional de Presupuesto impide contar con un instrumento idóneo para la evaluación de resultados alcanzados.

A partir del ejercicio presupuestario 2017, la unidad de medida de la meta física es "raciones alimentarias entregadas".

4.5 - La Dirección Nacional de Políticas Alimentarias carece de un sistema de información confiable respecto de la cuantificación de las metas físicas alcanzadas y montos ejecutados.

La diferencia en las cantidades informadas se debe a la variación entre la cantidad de organizaciones programadas y las efectivamente ejecutadas a raíz de la reducción en el número de organizaciones ejecutantes, por problemas de gestión o renuncia al financiamiento de las mismas.



Auditoría General de la Nación



4.6 - El Organismo Gubernamental de Ejecución informó para un mismo período cantidades diferentes de comedores cubiertos al momento de tramitar las Justificaciones de las revisiones del Proyecto y ante la Oficina Nacional de Presupuesto.

Al momento de tramitarse las revisiones se detallan la cantidad de comedores a cubrir, es decir la programada; al momento de informar los cierres de ejercicios se precisa la cantidad efectivamente ejecutada. La pequeña diferencia entre la cantidad programada y la efectivamente ejecutada se debe a la reducción en la cantidad de organizaciones ejecutantes (comedores) por problemas de gestión o renuncia al financiamiento, la cual ha sido escasamente mayor a la prevista.

4.7 - En el diseño y la implementación de las sucesivas revisiones del Proyecto auditado, se apeló a documentos descriptivos elaborados por terceros que abarcaban el universo de la población en situación de riesgo y la medición de la seguridad alimentaria del país, en lugar de basarse en un diagnóstico elaborado a partir de la utilización de instrumentos de medición existentes y concentrado en la situación de los titulares de derecho que efectivamente atiende.

Con relación al diagnóstico sobre la población a la que el programa asiste y a la utilización de instrumentos e información primaria (propia); el Programa, a partir del año 2012 se propone: la *elaboración de perfiles nutricionales de la población asistida por las organizaciones con financiamiento de Abordaje Comunitario*, a fin de facilitar la identificación de problemas nutricionales, la prevención y el cuidado de la salud, especialmente en niñas, niños y adolescentes (de 0 a 18 años).

En esta línea, se procede a seleccionar una muestra de organizaciones comunitarias, para dar lugar a una gradual y sistemática articulación con Centros de Salud locales (o fortalecer esa articulación, en caso de que exista), en territorios seleccionados.

Esta línea de trabajo permite identificar y ponderar problemas nutricionales presentes en la población, y sistematizar la información resultante, la cual será de utilidad para diseñar diferentes acciones a ser implementadas especialmente en articulación con distintas instancias vinculadas al sistema de salud.

4.8 - El Reglamento Operativo del Proyecto carece de actualización en lo atinente al criterio de elegibilidad de las organizaciones comunitarias a ser financiados, circunstancia que excluye la posibilidad de una convocatoria abierta.

En el reglamento Operativo del Proyecto no se efectuó ninguna actualización del criterio de elegibilidad de las organizaciones comunitarias a ser financiada, dado que como ya se



Auditoría General de la Nación



indicó en el punto 4.2 las autoridades ministeriales decidieron no efectuar nuevas convocatorias.

4.9 – Pese a que una de las líneas de financiamiento del Programa estaba destinada a mejoramientos de servicios básicos, sobre un total de 14 comedores del NEA visitados por el equipo de auditoría, el 57,14% continuaba sin tener baño.

De acuerdo al informe de la Auditoría, 8 de los 14 comedores no tienen baño (2014) [cuadro N° 26]. Actualmente de los mencionados 8 comedores, sólo 5 no cuentan con baño exclusivo. Es decir, los valores de la muestra (comedores sin baño) descendieron de 57 % a 35 % en la actualidad.

Cabe aclarar por otro lado, que de los 5 comedores mencionados en la muestra que no cuentan con baño propio, brindan la totalidad de sus prestaciones a través de la modalidad viandas, siendo para esta modalidad de relativa importancia contar con baño exclusivo dado que los titulares de derecho sólo asisten un breve tiempo para retirar la prestación.

El cuadro siguiente expresa la situación al momento de la visita de la AGN y la situación actual de cada uno de los comedores.

Aglomerado	Comedor	Situación visita AGN 2014	Situación actual	Observaciones
CORRIENTES	Laguna Pampín	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100 % viandas
	Comedor Comunitario Barrio Esperanza	Con baño		
FORMOSA	Asociación Civil sin fines de lucro Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi	Sin baño	Con baño	Casa de familia.
	Unidad, Esfuerzo y Trabajo	Con baño		
	Unidad, Esfuerzo y Trabajo II	Con baño		
	San Francisco	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100% vianda
POSADAS	La Esperanza	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100% vianda
	Por los Niños Todo	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100% vianda
	El Sol	Con baño		
	30 de octubre	Con baño		
	Las Gemelas	Con baño		
	San Lorenzo	Sin baño	Con baño	Casa de familia –



Auditoría General de la Nación



	Divino Niño	Sin baño	Con baño	Casa de familia – 100% vianda El comedor tenía baño al momento de la auditoria.
	Virgen de Guadalupe	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100% vianda

Como se puede apreciar, los 8 casos observados por falta de baño son casas de familia, y en 7 de ellas la prestación se brinda en su totalidad en forma de viandas, por lo que no hay comensales recibiendo la prestación en el lugar.

En el único caso en que parte de la prestación es presencial, ya se ha construido el baño.

Cabe aclarar que el Comedor Divino Niño que figura como sin baño, siempre lo ha tenido.

4.10 – Se detectaron deficiencias en la información financiera tanto a nivel de programación del gasto como de ejecución del mismo que afectan la gestión eficiente de los recursos económicos necesarios para cada uno de los productos definidos en el documento del Proyecto.

4.10.1 – El Marco de Resultados y Recursos del Proyecto no detalla los costos previstos para el logro de cada uno de los productos lo cual impide evaluar si la asignación de los recursos financieros ha sido adecuada.

Las líneas presupuestarias están expresadas en moneda de curso legal. En la mayoría de ellas resulta prácticamente imposible cuantificar. En efecto, si consideramos el rubro honorarios, por ejemplo, Consultores Nacionales, muchos de ellos participan de todos los productos y, dentro de estos, en algunos casos, de todas sus actividades. Como no escapa al auditor, cuantificar este insumo, es una tarea prácticamente imposible, dada la indivisibilidad de la materia. En base a esta dificultad es que se ha optado por asignar los insumos necesarios en forma porcentual, y no global, para cada producto.

En toda planificación se trata de lograr que lo planificado coincida lo más aproximadamente posible con lo realizado. En un presupuesto en dólares que, y cuya ejecución se realiza en pesos, juega un rol importante el tipo de cambio. Esto implica que en caso de pérdida de valor de la moneda de curso legal, cada vez sea menor la cantidad de moneda extranjera necesaria para hacer frente a los gastos en moneda local, con lo cual parecería que se está subejecutando el proyecto. A través de las distintas revisiones esto se subsana ya que, en caso de quedar excedente, el mismo puede ser reasignado al período siguiente o ajustarse el presupuesto vigente con la disminución del mismo.

4.10.2 – Del relevamiento de la información provista por el auditado en relación al monitoreo contable de la ejecución del Proyecto, sólo surge la asignación de los



Auditoría General de la Nación



recursos por línea presupuestaria pero no se ha tenido evidencia de asignaciones por producto tal como se indica en el Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno.

Dada la dinámica del proyecto y su volumen de ejecución, el monitoreo no era trimestral era mensual, por pedido explícito de PNUD. Este organismo hace hincapié en el control presupuestario, su ejecución y posibles desvíos. Tan es así que, las dos primeras hojas del Anexo 5F centran su atención entre lo estimado y ejecutado en el mes en cuestión. Dada la multiplicidad de productos, se optó por informar al PNUD aquellas principales como eran las visitas a organizaciones y comedores donde se llevaban a cabo las diferentes tareas como así también las auditorías a las administraciones comunitarias sin cuya aprobación y cumplimiento de las normas impedía la realización de desembolsos.

4.10.3 – En el relevamiento de los Formularios referidos al Plan de Actividades y Resultados Trimestrales que el Organismo Nacional de Ejecución debe presentar ante el PNUD se encontraron inconsistencias en el monitoreo del cronograma e insumos programados y en las justificaciones esgrimidas ante las variaciones en la ejecución del plan de actividades.

Al igual que en el punto 4.10.2., y dado el tipo de formato del anexo, surge claramente que la mayor importancia está dada en el aspecto contable y no en la cuantificación de unidades físicas. En tal sentido, se explicitó las variaciones de los insumos que tenían mayor incidencia dentro de los insumos (líneas presupuestarias)

4.11 – Se detectaron deficiencias en el sistema de control de gestión de prestaciones que impactan en la implementación oportuna de las correcciones.

4.11.1 – En los Informes de Visita de Seguimiento no se indican eventuales dificultades o situaciones de riesgo ni contienen recomendaciones u otro tipo de intervención orientada a su subsanación.

Cabe mencionar que con posterioridad a la Auditoría, y dado el análisis periódico de los instrumentos y procedimientos que se aplican al seguimiento de las prestaciones alimentarias, el Programa realizó ajustes para evitar posibles sesgos u omisiones en la carga de los datos al Sistema de la información.

Estas modificaciones permiten que la carga se realice en el Sistema únicamente si todos los datos/campos están completos, no habilitándose el guardado de la misma en caso de datos faltantes (campos en blanco). Complementariamente, a las firmas del supervisor de campo,



Auditoría General de la Nación

el documento escrito requiere también el visado (Firma) de los Jefes Territoriales, como una instancia más de revisión y de la información en ellos contenidas.

Con los cambios y nuevas variables incorporadas en los mencionados instrumentos se homogeneizó el relevamiento y sistematización de la información, permitiendo un registro claro y ordenando, disminuyendo las subjetividades en las respuestas y categorizaciones del tipo de seguimiento.

Al mismo tiempo, se readecó el Sistema de Información donde solo se acepta la carga completa del informe si todos los campos fueron completados.

4.11.2 – Se detectaron deficiencias en la implementación del Registro de Beneficiarios que reciben prestaciones y en su debida conservación.

Si bien la presentación o exposición del registro de asistencia diario, menú y comanda por parte de las organizaciones sociales no suele ser homogénea, situación que el Programa no desconoce; se redefinieron, junto con la modificación de los formularios, los criterios de categorización del tipo de seguimiento a fin de lograr un mejor registro e identificación de éste tipo de situaciones. Este registro específico, junto con la categorización del seguimiento, permite identificar y anticipar situaciones particulares y/o conflictivas, para luego planificar estrategias de acompañamiento a las organizaciones a fin de contribuir a la mejora de la gestión del servicio alimentario en particular y de los servicios de cuidado en general que dichas organizaciones brindan a sus comunidades.

4.11.3 – Los mecanismos de control y asistencia técnica brindados por el PNUD destinados a garantizar agilizar en la ejecución y operatoria del Programa no fueron eficaces para subsanar las irregularidades en la entrega de mercadería.

Las observaciones planteadas para la presente pregunta mencionan en un mismo nivel de conflicto las dificultades e interrupciones del financiamiento PNUD (desembolsos), los registros de stock de mercaderías en las organizaciones y las dificultades en la entrega de alimentos entre ejecutantes y solicitantes.

Con respecto a las interrupciones en el financiamiento el mismo se detalla y se amplía en la pregunta 4.13.

El adecuado registro de stock, no tienen una relación directa con la gestión de los fondos. No obstante a lo mencionado, el stock de mercaderías almacenadas o el registro del mismo puede remitir a diferentes circunstancias debido a la heterogeneidad de la forma de gestión



Auditoría General de la Nación

de las organizaciones comunitarias. Depende esto de la capacidad de almacenamiento, logística en la compra y recepción, formas de entrega de la prestación entre otras.

Las dificultades entre las organizaciones solicitantes y ejecutantes que afecten el normal desarrollo del proyecto alimentario, se registran para su posterior evaluación y toma de decisiones por parte del Programa, a fin de asistir técnicamente en la mencionada relación solicitante-ejecutante, y solucionar el problema plantado.

4.11.4 – De la documentación suministrada por el auditado no surge la existencia de indicadores, normativa o criterios establecidos por el Proyecto, para definir objetivamente las condiciones de higiene y de almacenamiento de la mercadería.

Con respecto a las recomendaciones escritas sobre seguridad e higiene de los alimentos, el Programa trabajo con los criterios brindados por El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que establece las normas generales del MDS. Desde el año 2012 en la Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, se explicitan los criterios del Programa para determinar la clasificación/categorización de las condiciones de higiene de las organizaciones sociales donde se preparan y sirven las prestaciones alimentarias.

Asimismo desde 2013 el programa cuenta con un material propio, específico para las organizaciones comunitarias con respecto a manipulación e higiene de los alimentos: *Rotafolio de seguridad e higiene*. Paralelamente se realizaron capacitaciones sobre Seguridad e higiene de alimentos a los/las integrantes de las organizaciones comunitarias. Estos materiales se complementan a los elaborados por el PNSA.

Por otro lado a partir de 2012 se realizó un relevamiento del estado de infraestructura e higiene en todas las organizaciones bajo programa, en la que también se incluyó en análisis de la calidad del agua. Ante esas situaciones, a partir del análisis y problematización de los resultados, el Programa tiene la capacidad de intervenir, ya sea a través de capacitaciones, solicitudes de financiamiento complementarios (SFC) y/o acciones de articulación entre otras estrategias.

Con las modificaciones realizadas – Revisión “I” – se contempla específicamente las distintas dimensiones de la seguridad e higiene, almacenamiento, higiene de recipientes, manipulación de alimentos, presencia de animales en el comedor, tratamiento de residuos entre otras. También dichos instrumentos permiten el registro de la calidad del agua y las condiciones y frecuencia la limpieza de tanques de almacenamiento. Los valores que adquieren las mencionadas variables determinan el tipo categorización del seguimiento, con la posterior toma de decisiones por parte del Programa para ejecutar la asistencia técnica pertinente.



Auditoría General de la Nación

Relacionado el Cuadro N° 3 y el Cuadro N° 28 se desprende que del 19% total de muestra el 2.75 % presentaban situaciones deficitarias con relación a la seguridad alimentaria.

4.11.5 – En las evaluaciones de los Informes de Visita de Seguimiento no se ha encontrado señalamiento o identificación de riesgo alguno en relación al lugar de funcionamiento del comedor y las condiciones de seguridad.

Con respecto al cuadro N° 29 y las observaciones allí realizadas, de los 12 comedores de la muestra que se presentan sin baño, en la actualidad sólo 5 se encuentran sin baño exclusivo. El porcentaje a la fecha se redujo de 46 % de comedores sin baño para los titulares de derecho a 19 %. Por otro lado, es necesario aclarar que la totalidad de los comedores de la muestra que no cuentan con baño exclusivo para los titulares de derecho brindan sus prestaciones alimentarias a través de la modalidad de viandas. (La organización Doña Coca de la ciudad de Formosa, no se encuentra bajo Programa desde 2015).

El programa continuó y continua trabajando con las organizaciones en las mejoras de las condiciones edilicias que hacen a la seguridad e higiene para que brinden un adecuado servicio alimentario.

CUADRO N° 29

AGLOMERADO	COMEDOR	DEFICIENCIA SEÑALADA	Respuesta del Programa
CORRIENTES	Laguna Pampín	Casa de familia sin baño para los TD	Son todos comedores en casa de familia, y el 100% de las prestaciones se entrega en forma de vianda, por lo que los TD no comen en los comedores y por ende, no requieren baño
FORMOSA	Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi (1)		
	San Francisco		
	Doña Coca (2)		
POSADAS	La Esperanza		
	Alta Gracia		
	San Lorenzo (3)		
	Divino Niño (4)		
	Virgen de Guadalupe		

(1) En 2015 se hizo una adecuación de espacio físico que incluyó la instalación de un baño

(2) El comedor Doña Coca cerró el 09/03/2015

(3) En 2015 se hizo una adecuación de espacio físico que incluyó la instalación de un baño

(4) Error de visita, ya que este comedor siempre tuvo baño

COMEDOR	DEFICIENCIA SEÑALADA	Respuesta del Programa
Corazón Contento (CORRIENTES)	Garage con techado metálico que en el verano no se puede utilizar por el calor	El comedor entregaba 130 viandas y 70 prestaciones se brindaban en forma presencial, junto con las clases de apoyo escolar. Durante enero y febrero al interrumpir esta actividad,



Auditoría General de la Nación

		todas las prestaciones se brindaban en forma de vianda.
San Lorenzo (POSADAS)	Lugar muy abierto sin protección lateral para la lluvia	En 2014 se completó el cerramiento lateral mediante una SFC.
Sagrado Corazón (CORRIENTES)	Espacio reducido que impide la correcta circulación de las personas que elaboran las comidas	Es una cocina de aprox. 2,50 x 4,00 m., pero tiene incorporado el sector de almacenamiento. Se está formulando una SFC, próxima a su presentación, para hacer un depósito y refuncionalizar el espacio de cocina.
Los Chakas (FORMOSA)	Falta de circulación de aire (lugares sin ventilación), tubo de gas instalado en forma precaria dentro del comedor y sin agua	Por tratarse de un edificio provincial, el gobierno de la Provincia está reacondicionando el espacio de cocina, con instalaciones de agua, desagües, gas, etc.
Doña Coca (FORMOSA)	Incorrecta instalación de las cocinas (anafes) en espacios de circulación, instalación de tubo de gas precaria	Se solicitó readecuación de la cocina mediante presentación de SFC, pero debido a problemas organizativos el comedor cerró en marzo de 2015.
Esperanza (CORRIENTES)	Falta de correspondencia entre el tamaño de las hornallas y las ollas y/o entre el anafe y la campana	Por tratarse de un comedor provincial, es el gobierno de la provincia quien provee el equipamiento y la infraestructura.
Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi	Aljibe sin protección	Se hizo conexión de agua de red mediante SFC. Se anuló el aljibe, y siempre tuvo tapa.

4.11.6 – Los documentos que regulan el funcionamiento del Programa denotan la ausencia de indicaciones respecto al equipamiento mínimo requerido para el funcionamiento de los comedores.

El Proyecto no tiene estándares fijos para definir las condiciones edilicias y de equipamiento de los comedores, debido a la heterogeneidad de situaciones que se presentan en cada comedor. Pero si ha desarrollado documentos donde se han fijado recomendaciones para ambos componentes: en la Guía de presentación para SFC desde septiembre de 2009 a la fecha se explicita claramente los criterios a tener en cuenta para las obras en los distintos locales, además de una ficha de diagnóstico y relevamiento del edificio donde se va a intervenir, que guía la formulación de la solicitud.

Por otra parte en el 2011 se elaboró un documento con diferentes pautas a tener en cuenta para el equipamiento de los comedores. Ambos documentos se han ido actualizando y mejorando con el transcurso de la experiencia que el proyecto fue desarrollando.



Auditoría General de la Nación

El Programa a través de las Solicitudes de Financiamiento Complementario financió y financia el equipamiento necesario para el normal funcionamiento de los comedores comunitarios que brindan prestaciones alimentarias.

Cabe aclarar que la cantidad de equipamiento necesario difiere sustancialmente de una a otra organización debido a las múltiples formas de gestión de las prestaciones, dependiendo no sólo de la modalidad de entrega (presencial, viandas, módulos alimentarios o la combinación de las mismas), sino también de las formas de elaboración, las estrategias de compra y almacenamiento, la logística propia de cada comedor entre otras.

No obstante, en la Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios (2012) y su versión actualizada, complementándose con los materiales propios del Programa como el *Rotafolio de Seguridad e Higiene*, se explicitan las recomendaciones de equipamiento, su limpieza y mantenimiento, como así también la necesidad de contar con elementos de seguridad en el comedor (matafuegos, botiquines, indumentaria adecuada, etc.). Los mencionados elementos son financiados a través de las Solicitudes de Financiamiento Complementario como parte del componente equipamiento.

Con respecto a los parámetros de equipamiento y tipo de modalidad, en los formularios de Seguimiento de Proyectos Alimentarios y la Carpeta de Seguimiento (actualizados en 2016 – Revisión “I”) se incorpora el registro de los equipamientos existentes y / o necesario, su uso y mantenimiento de acuerdo a cada modalidad de entrega de las prestaciones alimentarias.

4.11.7 – La calificación del tipo de seguimiento indicada en las evaluaciones realizadas por los supervisores de la Oficina Territorial no reflejan la real situación de los comedores, tampoco se ajustan a las tipologías previstas y resultan inconsistentes con las evaluaciones de las variables que las integran.

Las categorías de seguimiento y los plazos para las mismas explicitadas en el Gráfico N° 12 y en el Cuadro N° 30 fueron modificadas a partir de la realización de los nuevos formularios y Criterios de Seguimiento de Proyectos Alimentarios.

Se detallan a continuación las mencionadas categorías y los plazos entre cada visita de seguimiento:

Tipo de seguimiento	Frecuencia máxima de visitas de seguimiento
Seguimiento satisfactorio	90 días



Auditoría General de la Nación

Esfuerzo de seguimiento con observaciones	30 días
Esfuerzo de seguimiento con observaciones reiteradas	15 días
Esfuerzo de seguimiento con situaciones de resolución urgente únicamente	7 días
Esfuerzo de seguimiento con situaciones de resolución urgente y otras observaciones	7 días
Sin funcionamiento	7 días

Además de las mencionadas categorías se incorporan los campos que permiten registrar información adicional, que contribuye a la toma de decisiones y la circulación de información dentro del Programa.

Luego de la categorización, el formulario incorpora un recuadro de *Información Adicional*, destinado a registrar necesidades de asistencia técnica en uno o más de los siguientes aspectos: socio-organizativos, alimentario-nutricionales, seguridad e higiene, legales-institucionales, administrativos-contables-rendición de cuentas. Esta información es útil a los fines de diseñar y planificar estrategias de acompañamiento específicas, tanto desde los Equipos Territoriales y Regiones, como de los mismos en articulación con las diferentes Áreas a nivel central (Programación y Seguimiento, Asuntos Legales, Rendición de Cuentas, etc.).

Es necesario aclarar que los campos incorporados en rediseño de los formularios, como así también las recomendaciones de su uso en la Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, permiten disminuir las subjetividades al momento de categorizar cada visita de seguimiento.

En el ejemplo considerado del comedor Evita de la ciudad de Corrientes, se señala como contradicción que el tipo de seguimiento sea normal a pesar de tener observaciones en las visitas de seguimiento realizadas. Al respecto, en 9 de las 11 visitas la observación consiste en mejorar la cocina, los sanitarios (y en algún caso el depósito). Estas observaciones tienen que ver con la necesidad de mejorar los aspectos edilicios, lo cual requiere tiempo y una SFC por parte de la organización. Un espacio no adecuado no es motivo para categorizar a un comedor en esfuerzo de seguimiento.



Auditoría General de la Nación

4.12 – El sistema de control implementado pone en evidencia debilidades en la rendición de los fondos públicos transferidos:

4.12.1 – Pese a que las Organizaciones Solicitantes presentan rendiciones por el total de los fondos recibidos sin la apertura de los montos rendidos por comedor, ni las Oficinas Territoriales, las Regionales y la Dirección Nacional han asentado en sus registros la adopción de acciones destinadas a propiciar mejoras en las rendiciones.

Las rendiciones de cuentas son un instrumento cuya responsabilidad es de la Organización Solicitante, independientemente de la cantidad de Organizaciones Ejecutantes (comedores) que puedan figurar en el Convenio. No obstante en el Convenio, figuran detalladamente cuanto son los fondos que corresponden a cada Organización Ejecutante. Las visitas de seguimiento son el instrumento que determinan si se está cumpliendo o no con lo normado en el Convenio en cada una de las Organizaciones Ejecutantes. En cuanto a control se informa que en el punto 4.1. del Anexo II del Convenio indica que:

“En los casos que LA ORGANIZACIÓN realice compras centralizadas, la distribución de los elementos adquiridos deberá estar respaldada por remitos conformados de por al menos un/a responsable receptor/a de las mismas.

En los casos que las compras sean descentralizadas (aquellas compras realizadas por los comedores integrantes de LA ORGANIZACIÓN) y pagos centralizados (los pagos realizados por LA ORGANIZACIÓN): se deberá contar con las órdenes de pago a proveedores/ras y remitos conformados.

En los casos que las compras y pagos sean descentralizados (son aquellos pagos efectuados por los comedores pertenecientes al efector): documentación respaldatoria del movimiento de fondos entre LA ORGANIZACIÓN y los/las responsables de los comedores receptores de las mismas.”

No obstante, se pondrá a consideración en las futuras reuniones de actualización de Procedimientos del Programa la opción de abrir la rendición por comedor.

4.12.2 – Ninguna de las OS incluidas en la muestra puso a disposición de esta auditoría las Planillas de Asistencia diaria correspondientes al período auditado, a pesar que la normativa del Proyecto establece que deben conservarla disponible para las auditorías.



Auditoría General de la Nación

Desconoce este Programa si, al momento de hacer la visita en el año 2015, las Organizaciones tenían a mano las Planillas de Asistencia diaria de los años 2009 – 2010 – 2011 – 2012. Cabe destacar que en las Visitas de Seguimiento que realiza el Programa, es obligatorio que las OE tengan a mano la planilla de asistencia.

4.12.3 – Las Actas de Verificación de Auditorías no prevén procedimientos para verificar la correspondencia entre los fondos rendidos y las prestaciones certificadas/declaradas, en tanto focalizan en aspectos relativos a la legalidad de la documentación de respaldo.

Las Actas de Verificación de Auditorías son un instrumento del Área de Rendición de Cuentas, cuyo objetivo primario es focalizarse en aspectos relativos a la legalidad de la documentación de respaldo. No obstante, a partir de observaciones que puedan generarse en la Visita de Seguimiento, las Regiones informan al Área de Rendición de Cuentas para que deje asentada en el Acta de Verificación tal irregularidad y la Organización sea notificada, a los fines que pueda realizar el descargo correspondiente.

4.12.4 – El área de seguimiento del Proyecto no registra el contenido de las Certificaciones Mensuales de Prestaciones ni la conversión de las prestaciones declaradas en valores en pesos. Las mismas sólo se encuentran disponibles a los efectos de su eventual verificación en los expedientes por los que tramitaron los sub proyectos.

La Certificación Mensual de Prestaciones (CMP) constituye, como lo menciona el informe citando al Reglamento Operativo del Programa, un documento respaldatorio, permitiendo una instancia más de registro institucionalizado de la gestión de las organizaciones comunitarias, al mismo tiempo, contribuyen al seguimiento por parte del Programa, a través de la comparación de dichas CMP con las rendiciones mensuales de cuentas y los registros realizados por los supervisores, documentados en las Visitas de Seguimiento de Proyectos Alimentarios. Cabe aclarar, que en los formularios de visita, desde 2012, se incluyen campos que permiten registrar la cantidad de titulares de derechos que reciben la prestación alimentaria en el momento de la visita, el promedio de asistencia semanal de acuerdo al registro diario que la propia organización lleva, contrastándolos simultáneamente con la cantidad de prestaciones aprobadas de acuerdo al Convenio firmado entre las partes.

De acuerdo a lo mencionado, se hace necesario aclarar que las CMP no tienen por finalidad la conversión a valores monetarios las prestaciones declaradas, si no que la información en ellas explicitadas, cantidad de prestaciones por mes brindadas, se pueda contrastar con los demás registros que lleva el Programa a fin de realizar un acompañamiento y seguimiento integral de la gestión de las organizaciones comunitarias.



Auditoría General de la Nación

4.13 – El Ministerio de Desarrollo Social transfiere fondos nacionales al PNUD para que este organismo financie la implementación y supervisión de un Proyecto por parte de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del propio Ministerio pero bajo normas PNUD, lo que genera un costo en concepto de apoyo del 3% a favor de dicha entidad sobre el monto ejecutado del aporte del Gobierno Nacional.

En el cuadro N° 20 se esgrimen las razones de la asistencia del PNUD al Proyecto. Este mecanismo permite contar con sistemas ágiles y flexibles de pagos ya que se trabaja sobre un esquema escalonado de transferencias. Los atrasos indicados por las organizaciones ejecutantes están en relación directa con atrasos generados por el Ministerio de Economía en el otorgamiento de crédito y cuota al SAF 46; como así también el atraso en las erogaciones de los documentos conocidos como SIDIF.

Asimismo, es menester indicar que a nivel financiero las adquisiciones a responsables inscriptos mayores a \$20.000.- el Programa no financia el IVA, corriendo éste por cuenta de PNUD.



Lic. MATIAS LÓPEZ
Coordinador General
Rosa Arim. Financiero
Abordaje Comunitario - MDS
01/05/2009



Lic. MIRIAM INES RANGONE
Coordinador General
Responsable Operativo
Abordaje Comunitario - MDS
PNUD ARG 12/009



b) Análisis del descargo

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
4.1 – La definición de los objetivos de la actividad presupuestaria auditada requiere de interpretaciones y remisiones que afectan la debida claridad y transparencia en el acceso a la información de los recursos públicos comprometidos.	A los fines del cumplimiento de metas físicas, en el ámbito del Ministerio el Programa se encuentra enmarcado como Programa 26-PNSA/Actividad 7 Comedores Comunitarios, dentro del marco de las políticas sociales integrales del Estado Nacional. El modelo de gestión utilizado es el acordado por el Programa de Cooperación de PNUD y el Estado Nacional. No se observa indicadores que atenten a la transparencia ya que el Programa se rige por la ley 24.156 de Administración Financiera y las IPSAS para auditoria a Proyectos Nex Plena. Por otra parte, cabe destacar que no hay duplicidad al momento de gestionar y ejecutar el presupuesto vigente.	Lo argumentado por el auditado no objeta lo específicamente observado. Se mantiene la observación.
4.2 – Pese a lo sucesivos cambios en términos de objetivos, el Proyecto mantiene sustancialmente un modo de intervención similar al implementado a través del FOPAR que es propio de la emergencia alimentaria.	<ul style="list-style-type: none">- Tal como se señala en el Informe de Auditoria, desde el 2002 en adelante, el Proyecto fue realizando modificaciones en su objetivo y esto fue acompañado para que tuviera coherencia con las mismas, con la incorporación del financiamiento a nuevos componentes o actividades (por ejemplo actividades productivas) y cambios en las asignaciones de recursos entre los distintos componentes (infraestructura, equipamiento, capacitación, asistencia técnica) que integran las actividades no alimentarias. La línea de proyectos alimentarios conservó el mayor porcentaje dada la magnitud de las prestaciones, la participación de los demás componentes no alimentarios fue variable ya que responden a demandas de las organizaciones.- Lo que no cambio y siempre se mantuvo, fue la metodología participativa de trabajo para la formulación y ejecución de los proyectos, no porque se estimara que fuera propia de la Emergencia Alimentaria, sino porque se consideró que era la forma de fortalecer la capacidad técnica y de decisión de las organizaciones comunitarias. La aplicación de metodologías participativas y la estrategia de llegada directa y por demanda a las organizaciones se ha considerado la estrategia de intervención más adecuada para el logro eficiente y efectivo de los objetivos.- La no incorporación de nuevas organizaciones comunitarias al proyecto ha sido una decisión que excede el ámbito del Proyecto.	En su argumentación el auditado coincide en que sustancialmente el Proyecto ha mantenido una modalidad de intervención similar a la del FOPAR. Se mantiene la observación.



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
<p>4.3 - La definición de estrategias de intervención disímiles por parte del organismo ejecutor afecta el adecuado seguimiento del Proyecto.</p>	<p>Se señala una contradicción de la estrategia que dificulta el seguimiento del Proyecto en términos de resultados y logro de objetivos, basándose esta afirmación en el Grafico N° 10 de elaboración propia.</p> <p>En ese gráfico se ha tomado parcialmente el texto de la Nota de elevación del Proyecto (Expediente MDSN N° 1046/06 fs. 2 y 35).</p> <p>De haberse tomado la totalidad del texto señalado no existirían contradicciones, ya que en el primer párrafo se señala claramente y en forma destacada que hay una "...decisión política de continuar apoyando a los comedores comunitarios como una estrategia transitoria..." por lo tanto esa decisión es coherente con el párrafo siguiente que afirma "...sostener de manera decreciente los servicios financiados por el ex FOPAR-PNSA y transformar los comedores comunitarios..."</p> <p>En síntesis consideramos que teniendo en cuenta la expresión "estrategia transitoria," ello confirma la existencia de una coherencia entre los dos párrafos que el Auditor señala como contradictorios.</p>	<p>Tal como se indica en la observación incluida en el Informe, el texto original al que hace referencia el auditado en su descargo tras referirse a su estrategia transitoria expresa que "<i>(...) la política alimentaria <u>actual</u> prevé sostener de manera decreciente los servicios alimentarios</i>" (El subrayado es nuestro). Se mantiene la observación.</p>
<p>4.4 - La unidad de medida de la meta física expresada en la formulación presupuestaria presentada ante la Oficina Nacional de Presupuesto impide contar con un instrumento idóneo para la evaluación de resultados alcanzados.</p>	<p>A partir del ejercicio presupuestario 2017, la unidad de medida de la meta física es "raciones alimentarias entregadas".</p>	<p>El cambio mencionado por el auditado es posterior al período analizado por lo que su verificación queda sujeta a futuras auditorías.</p> <p>Se mantiene la observación.</p>
<p>4.5 - La Dirección Nacional de Políticas Alimentarias carece de un sistema de información confiable respecto de la cuantificación de las metas físicas alcanzadas y montos ejecutados.</p>	<p>La diferencia en las cantidades informadas se debe a la variación entre la cantidad de organizaciones programadas y las efectivamente ejecutadas a raíz de la reducción en el número de organizaciones ejecutantes, por problemas de gestión o renuncia al financiamiento de las mismas.</p>	<p>En la observación se consigna que la comparación de las fuentes de información se hizo sobre la base de cantidades ejecutadas. No se contemplaron en ese caso cantidades programadas.</p> <p>Se mantiene la observación.</p>



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
4.6 - El Organismo Gubernamental de Ejecución informó para un mismo período cantidades diferentes de comedores cubiertos al momento de tramitar las Justificaciones de las revisiones del Proyecto y ante la Oficina Nacional de Presupuesto.	Al momento de tramitarse las revisiones se detallan la cantidad de comedores a cubrir, es decir la programada; al momento de informar los cierres de ejercicios se precisa la cantidad efectivamente ejecutada. La pequeña diferencia entre la cantidad programada y la efectivamente ejecutada se debe a la reducción en la cantidad de organizaciones ejecutantes (comedores) por problemas de gestión o renuncia al financiamiento, la cual ha sido escasamente mayor a la prevista.	En la observación se señala que la cantidad de comedores informada en las sucesivas Justificaciones de las Revisiones se mantuvo fija pese a que año a año el propio Organismo Gubernamental de Ejecución informaba a la ONP cantidades ejecutadas menores. Debe tenerse en cuenta que cada comedor debe ser valorizado en función de la cantidad de prestaciones alimentarias que otorga por lo cual la magnitud de la diferencia está sujeta a esta variable. Se mantiene la observación.
4.7 - En el diseño y la implementación de las sucesivas revisiones del Proyecto auditado, se apeló a documentos descriptivos elaborados por terceros que abarcaban el universo de la población en situación de riesgo y la medición de la seguridad alimentaria del país, en lugar de basarse en un diagnóstico elaborado a partir de la utilización de instrumentos de medición existentes y concentrado en la situación de los titulares de derecho que efectivamente atiende.	<p>Con relación al diagnóstico sobre la población a la que el programa asiste y a la utilización de instrumentos e información primaria (propia); el Programa, a partir del año 2012 se propone: la <i>elaboración de perfiles nutricionales de la población asistida por las organizaciones con financiamiento de Abordaje Comunitario</i>, a fin de facilitar la identificación de problemas nutricionales, la prevención y el cuidado de la salud, especialmente en niñas, niños y adolescentes (de 0 a 18 años).</p> <p>En esta línea, se procede a seleccionar una muestra de organizaciones comunitarias, para dar lugar a una gradual y sistemática articulación con Centros de Salud locales (o fortalecer esa articulación, en caso de que exista), en territorios seleccionados.</p> <p>Esta línea de trabajo permite identificar y ponderar problemas nutricionales presentes en la población, y sistematizar la información resultante, la cual será de utilidad para diseñar diferentes acciones a ser implementadas especialmente en articulación con distintas instancias vinculadas al sistema de salud.</p>	La documentación aludida por el auditado corresponde a un período posterior al analizado. Su verificación queda sujeta a futuras auditorías. Se mantiene la observación.



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión																															
4.8 – El Reglamento Operativo del Proyecto carece de actualización en lo atinente al criterio de elegibilidad de las organizaciones comunitarias a ser financiados, circunstancia que excluye la posibilidad de una convocatoria abierta.	En el reglamento Operativo del Proyecto no se efectuó ninguna actualización del criterio de elegibilidad de las organizaciones comunitarias a ser financiada, dado que como ya se indicó en el punto 4.2 las autoridades ministeriales decidieron no efectuar nuevas convocatorias.	El auditado confirma lo observado. Se mantiene la observación.																															
4.9 – Pese a que una de las líneas de financiamiento del Programa estaba destinada a mejoramientos de servicios básicos, sobre un total de 14 comedores del NEA visitados por el equipo de auditoría, el 57,14% continuaba sin tener baño.	<p>De acuerdo al informe de la Auditoría, 8 de los 14 comedores no tienen baño (2014) [cuadro N° 26]. Actualmente de los mencionados 8 comedores, sólo 5 no cuentan con baño exclusivo. Es decir, los valores de la muestra (comedores sin baño) descendieron de 57 % a 35 % en la actualidad.</p> <p>Cabe aclarar por otro lado, que de los 5 comedores mencionados en la muestra que no cuentan con baño propio, brindan la totalidad de sus prestaciones a través de la modalidad viandas, siendo para esta modalidad de relativa importancia contar con baño exclusivo dado que los titulares de derecho sólo asisten un breve tiempo para retirar la prestación.</p> <p>Cabe aclarar que el Comedor Divino Niño que figura como sin baño, siempre lo ha tenido.</p> <p>El cuadro siguiente expresa la <u>situación al momento de la visita</u> de la AGN y la <u>situación actual</u> de cada uno de los comedores.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Agglomerado</th> <th style="text-align: center;">Comedor</th> <th style="text-align: center;">Situación visita AGN 2014</th> <th style="text-align: center;">Situación actual</th> <th style="text-align: center;">Observaciones</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2" style="text-align: center;">CORRIENTES</td> <td style="text-align: center;">Laguna Pampín</td> <td style="text-align: center;">Sin baño</td> <td style="text-align: center;">Sin baño</td> <td style="text-align: center;">Casa de familia – 100 % viandas</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Comedor Comunitario Barrio Esperanza</td> <td style="text-align: center;">Con baño</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td rowspan="4" style="text-align: center;">FORMOSA</td> <td style="text-align: center;">Asociación Civil sin fines de lucro Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi</td> <td style="text-align: center;">Sin baño</td> <td style="text-align: center;">Con baño</td> <td style="text-align: center;">Casa de familia.</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Unidad, Esfuerzo y Trabajo</td> <td style="text-align: center;">Con baño</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Unidad, Esfuerzo y Trabajo II</td> <td style="text-align: center;">Con baño</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">San Francisco</td> <td style="text-align: center;">Sin baño</td> <td style="text-align: center;">Sin baño</td> <td style="text-align: center;">Casa de familia – 100% vianda</td> </tr> </tbody> </table>	Agglomerado	Comedor	Situación visita AGN 2014	Situación actual	Observaciones	CORRIENTES	Laguna Pampín	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100 % viandas	Comedor Comunitario Barrio Esperanza	Con baño			FORMOSA	Asociación Civil sin fines de lucro Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi	Sin baño	Con baño	Casa de familia.	Unidad, Esfuerzo y Trabajo	Con baño			Unidad, Esfuerzo y Trabajo II	Con baño			San Francisco	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100% vianda	<p>El descenso mencionado por el Organismo Gubernamental de Ejecución se produjo fuera del periodo auditado, por lo cual queda sujeto a futuras verificaciones.</p> <p>En cuanto a la situación del Comedor Divino Niño, resulta oportuno mencionar que el procedimiento aplicado por el equipo de auditoría consistió en cotejar los diferentes ítems registrados en las fichas que integran la base que operaba la Dirección Nacional (actualizado al 2012) con lo detectado en las visitas realizadas en el año 2014.</p> <p>En el ítem 21 de la ficha⁹⁶, en el cual se debe consignar si tiene baño, figura que no.</p> <p>Sin embargo, dado que en los papeles</p>
Agglomerado	Comedor	Situación visita AGN 2014	Situación actual	Observaciones																													
CORRIENTES	Laguna Pampín	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100 % viandas																													
	Comedor Comunitario Barrio Esperanza	Con baño																															
FORMOSA	Asociación Civil sin fines de lucro Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi	Sin baño	Con baño	Casa de familia.																													
	Unidad, Esfuerzo y Trabajo	Con baño																															
	Unidad, Esfuerzo y Trabajo II	Con baño																															
	San Francisco	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100% vianda																													

⁹⁶ Se adjunta copia de la parte pertinente en el Anexo VI c) del presente Informe.



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)				Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión	
	POSADAS	La Esperanza	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100% vianda	<p>de trabajo producto del relevamiento realizado por el equipo el tilde de ese ítem para este caso en particular fue omitido, se asumirá que el registro de la Dirección Nacional no contenía errores (en el año 2012 el comedor no tenía baño) y que para el 2014 el comedor presumiblemente contaba con baño.</p> <p>De este modo, se adecuará la redacción de la observación respecto la cantidad de comedores sin baño, manteniéndose la observación.</p>
		Por los Niños Todo	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100% vianda	
		El Sol	Con baño			
		30 de octubre	Con baño			
		Las Gemelas	Con baño			
		San Lorenzo	Sin baño	Con baño	Casa de familia –	
		Divino Niño	Sin baño	Con baño	Casa de familia – 100% vianda El comedor tenía baño al momento de la auditoria.	
		Virgen de Guadalupe	Sin baño	Sin baño	Casa de familia – 100% vianda	
<p>4.10 – Se detectaron deficiencias en la información financiera tanto a nivel de programación del gasto como de ejecución del mismo que afectan la gestión eficiente de los recursos económicos necesarios para cada uno de los productos definidos en el documento del Proyecto.</p> <p>4.10.1 – El Marco de Resultados y Recursos del Proyecto no detalla los costos previstos para el logro de cada uno de los productos lo cual impide evaluar si la asignación de los recursos financieros ha sido adecuada.</p>	<p>Las líneas presupuestarias están expresadas en moneda de curso legal. En la mayoría de ellas resulta prácticamente imposible cuantificar. En efecto, si consideramos el rubro honorarios, por ejemplo, Consultores Nacionales, muchos de ellos participan de todos los productos y, dentro de estos, en algunos casos, de todas sus actividades. Como no escapa al auditor, cuantificar este insumo, es una tarea prácticamente imposible, dada la indivisibilidad de la materia. En base a esta dificultad es que se ha optado por asignar los insumos necesarios en forma porcentual, y no global, para cada producto.</p> <p>En toda planificación se trata de lograr que lo planificado coincida lo más aproximadamente posible con lo realizado. En un presupuesto en dólares que, y cuya ejecución se realiza en pesos, juega un rol importante el tipo de cambio. Esto implica que en caso de pérdida de valor de la moneda de curso legal, cada vez sea menor la cantidad de moneda extranjera necesaria para hacer frente a los gastos en moneda local., con lo cual parecería que se está subejecutando el proyecto. A través de las distintas revisiones esto se subsana ya que, en caso de quedar excedente, el mismo puede ser reasignado al período siguiente o ajustarse el presupuesto vigente con la disminución del mismo</p>				<p>Toda organización eficiente presupuesta sus actividades de modo tal de poder determinar los costos operativos y existen metodologías que permiten estimar eventuales modificaciones debidas a las variaciones de la cotización de las monedas. En el rubro “honorarios”, es de esperar que en base a las actividades que tenga previsto realizar, determine los RRHH que resulte necesario afectar y su costo. El PNUD tiene suficiente experiencia en el desarrollo de Proyectos y, de hecho, al exponerse en las sucesivas Revisiones del Proyecto las razones</p>	



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
		que justifican la participación del PNUD se alude a sus cualidades de gestionar de modo eficaz y eficiente. Se mantiene la observación.
<p>4.10.2 – Del relevamiento de la información provista por el auditado en relación al monitoreo contable de la ejecución del Proyecto, sólo surge la asignación de los recursos por línea presupuestaria pero no se ha tenido evidencia de asignaciones por producto tal como se indica en el Manual de Gestión de Proyectos Ejecutados por el Gobierno.</p>	<p>Dada la dinámica del proyecto y su volumen de ejecución, el monitoreo no era trimestral era mensual, por pedido explícito de PNUD. Este organismo hace hincapié en el control presupuestario, su ejecución y posibles desvíos. Tan es así que, las dos primeras hojas del Anexo 5F centren su atención entre lo estimado y ejecutado en el mes en cuestión. Dada la multiplicidad de productos, se optó por informar al PNUD aquellas principales como eran las visitas a organizaciones y comedores donde se llevaban a cabo las diferentes tareas como así también las auditorías a las administraciones comunitarias sin cuya aprobación y cumplimiento de las normas impedía la realización de desembolsos.</p>	<p>Lo argumentado por el auditado no hace referencia específica a lo observado. Se mantienen ambas observaciones.</p>
<p>4.10.3 – En el relevamiento de los Formularios referidos al Plan de Actividades y Resultados Trimestrales que el Organismo Nacional de Ejecución debe presentar ante el PNUD se encontraron inconsistencias en el monitoreo del cronograma e insumos programados y en las justificaciones esgrimidas ante las variaciones en la ejecución del plan de actividades.</p>	<p>Al igual que en el punto 4.10.2., y dado el tipo de formato del anexo, surge claramente que la mayor importancia está dada en el aspecto contable y no en la cuantificación de unidades físicas. En tal sentido, se explicitó las variaciones de los insumos que tenían mayor incidencia dentro de los insumos (líneas presupuestarias).</p>	



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
4.11 – Se detectaron deficiencias en el sistema de control de gestión de prestaciones que impactan en la implementación oportuna de las correcciones.		Dado que las modificaciones informadas son posteriores al periodo auditado, su constatación queda sujeta a futuras auditorías. Se mantienen ambas observaciones.
4.11.1 – En los Informes de Visita de Seguimiento no se indican eventuales dificultades o situaciones de riesgo ni contienen recomendaciones u otro tipo de intervención orientada a su subsanación.	Cabe mencionar que con posterioridad a la Auditoría, y dado el análisis periódico de los instrumentos y procedimientos que se aplican al seguimiento de las prestaciones alimentarias, el Programa realizó ajustes para evitar posibles sesgos u omisiones en la carga de los datos al Sistema de la información. Estas modificaciones permiten que la carga se realice en el Sistema únicamente si todos los datos/campos están completos, no habilitándose el guardado de la misma en caso de datos faltantes (campos en blanco). Complementariamente, a las firmas del supervisor de campo, el documento escrito requiere también el visado (Firma) de los Jefes Territoriales, como una instancia más de revisión y de la información en ellos contenidas. Con los cambios y nuevas variables incorporadas en los mencionados instrumentos se homogeneizó el relevamiento y sistematización de la información, permitiendo un registro claro y ordenando, disminuyendo las subjetividades en las respuestas y categorizaciones del tipo de seguimiento. Al mismo tiempo, se readecó el Sistema de Información donde solo se acepta la carga completa del informe si todos los campos fueron completados.	
4.11.2 – Se detectaron deficiencias en la implementación del Registro de Beneficiarios que reciben prestaciones y en su debida conservación.	Si bien la presentación o exposición del registro de asistencia diario, menú y comanda por parte de las organizaciones sociales no suele ser homogénea, situación que el Programa no desconoce; se redefinieron, junto con la modificación de los formularios, los criterios de categorización del tipo de seguimiento a fin de lograr un mejor registro e identificación de éste tipo de situaciones. Este registro específico, junto con la categorización del seguimiento, permite identificar y anticipar situaciones particulares y/o conflictivas, para luego planificar estrategias de acompañamiento a las	



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
	organizaciones a fin de contribuir a la mejora de la gestión del servicio alimentario en particular y de los servicios de cuidado en general que dichas organizaciones brindan a sus comunidades.	
4.11.3 – Los mecanismos de control y asistencia técnica brindados por el PNUD destinados a garantizar agilidad en la ejecución y operatoria del Programa no fueron eficaces para subsanar las irregularidades en la entrega de mercadería.	<p>Las observaciones planteadas para la presente pregunta mencionan en un mismo nivel de conflicto las dificultades e interrupciones del financiamiento PNUD (desembolsos), los registros de stock de mercaderías en las organizaciones y las dificultades en la entrega de alimentos entre ejecutantes y solicitantes.</p> <p>Con respecto a las interrupciones en el financiamiento el mismo se detalla y se amplía en la pregunta 4.13.</p> <p>El adecuado registro de stock, no tienen una relación directa con la gestión de los fondos. No obstante a lo mencionado, el stock de mercaderías almacenadas o el registro del mismo puede remitir a diferentes circunstancias debido a la heterogeneidad de la forma de gestión de las organizaciones comunitarias. Depende esto de la capacidad de almacenamiento, logística en la compra y recepción, formas de entrega de la prestación entre otras.</p> <p>Las dificultades entre las organizaciones solicitantes y ejecutantes que afecten el normal desarrollo del proyecto alimentario, se registran para su posterior evaluación y toma de decisiones por parte del Programa, a fin de asistir técnicamente en la mencionada relación solicitante-ejecutante, y solucionar el problema plantado.</p>	<p>Lo argumentado por el auditado no da respuesta a lo observado. Por otra parte, el adecuado seguimiento del nivel de stock de mercadería constituye un insumo básico para mantener la regularidad de las prestaciones alimentarias y siendo además que se trata de la principal actividad del Proyecto, impacta en la gestión de los fondos.</p> <p>Se mantiene la observación.</p>
4.11.4 – De la documentación suministrada por el auditado no surge la existencia de indicadores, normativa o criterios establecidos por el Proyecto, para definir objetivamente las condiciones de higiene y de almacenamiento de la mercadería.	<p>Con respecto a las recomendaciones escritas sobre seguridad e higiene de los alimentos, el Programa trabajo con los criterios brindados por El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que establece las normas generales del MDS. Desde el año 2012 en la Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, se explicitan los criterios del Programa para determinar la clasificación/categorización de las condiciones de higiene de las organizaciones sociales donde se preparan y sirven las prestaciones alimentarias.</p> <p>Asimismo desde 2013 el programa cuenta con un material propio, específico para las organizaciones comunitarias con respecto a manipulación e higiene de los alimentos: <i>Rotafolio de seguridad e higiene</i>. Paralelamente se realizaron capacitaciones sobre Seguridad e higiene de</p>	<p>La observación se basó en el análisis de las planillas de Visita de Seguimiento de Proyectos Alimentarios utilizadas por los supervisores como instrumento de recolección de datos provisto por los responsables del Proyecto.</p> <p>A la fecha de la visita a los comedores (entre 30/06/2014 y</p>



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
	<p>alimentos a los/las integrantes de las organizaciones comunitarias. Estos materiales se complementan a los elaborados por el PNSA.</p> <p>Por otro lado a partir de 2012 se realizó un relevamiento del estado de infraestructura e higiene en todas las organizaciones bajo programa, en la que también se incluyó en análisis de la calidad del agua. Ante esas situaciones, a partir del análisis y problematización de los resultados, el Programa tiene la capacidad de intervenir, ya sea a través de capacitaciones, solicitudes de financiamiento complementarios (SFC) y/o acciones de articulación entre otras estrategias.</p> <p>Con las modificaciones realizadas – Revisión “I” – se contempla específicamente las distintas dimensiones de la seguridad e higiene, almacenamiento, higiene de recipientes, manipulación de alimentos, presencia de animales en el comedor, tratamiento de residuos entre otras. También dichos instrumentos permiten el registro de la calidad del agua y las condiciones y frecuencia la limpieza de tanques de almacenamiento. Los valores que adquieren las mencionadas variables determinan el tipo categorización del seguimiento, con la posterior toma de decisiones por parte del Programa para ejecutar la asistencia técnica pertinente.</p> <p>Relacionado el Cuadro N° 3 y el Cuadro N° 28 se desprende que del 19% total de muestra el 2,75% presentaban situaciones deficitarias con relación a la seguridad alimentaria.</p>	<p>26/09/2014), el instrumento continuaba siendo el mismo. Se mantiene la observación.</p>
<p>4.11.5 – En las evaluaciones de los Informes de Visita de Seguimiento no se ha encontrado señalamiento o identificación de riesgo alguno en relación al lugar de funcionamiento del comedor y las condiciones de seguridad.</p>	<p>Con respecto al cuadro N° 29 y las observaciones allí realizadas, de los 12 comedores de la muestra que se presentan sin baño, en la actualidad sólo 5 se encuentran sin baño exclusivo. El porcentaje a la fecha se redujo de 46 % de comedores sin baño para los titulares de derecho a 19 %. Por otro lado, es necesario aclarar que la totalidad de los comedores de la muestra que no cuentan con baño exclusivo para los titulares de derecho brindan sus prestaciones alimentarias a través de la modalidad de viandas. (La organización Doña Coca de la ciudad de Formosa, no se encuentra bajo Programa desde 2015).</p> <p>El programa continuó y continua trabajando con las organizaciones en las mejoras de las condiciones edilicias que hacen a la seguridad e higiene para que brinden un adecuado servicio alimentario.</p>	<p>Los cambios informados por el auditado son posteriores al período auditado. Su verificación queda sujeta a futuras auditorías. Se mantiene la observación.</p>



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)				Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión	
	AGLOMERADO	COMEDOR	DEFICIENCIA SEÑALADA	Respuesta del Programa		
	CORRIENTES	Laguna Pampín	Casa de familia sin baño para los TD	Son todos comedores en casa de familia, y el 100% de las prestaciones se entrega en forma de vianda, por lo que los TD no comen en los comedores y por ende, no requieren baño		
	FORMOSA	Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi (1) San Francisco Doña Coca (2)				
	POSADAS	La Esperanza Alta Gracia San Lorenzo (3) Divino Niño (4) Virgen de Guadalupe				
	COMEDOR	DEFICIENCIA SEÑALADA			Respuesta del Programa	
	Corazón Contento (CORRIENTES)	Garage con techado metálico que en el verano no se puede utilizar por el calor			El comedor entregaba 130 viandas y 70 prestaciones se brindaban en forma presencial, junto con las clases de apoyo escolar. Durante enero y febrero al interrumpir esta actividad, todas las prestaciones se brindaban en forma de vianda.	
	San Lorenzo (POSADAS)	Lugar muy abierto sin protección lateral para la lluvia			En 2014 se completó el cerramiento lateral mediante una SFC.	
	Sagrado Corazón (CORRIENTES)	Espacio reducido que impide la correcta circulación de las personas que elaboran las comidas			Es una cocina de aprox. 2,50 x 4,00 m., pero tiene incorporado el sector de almacenamiento. Se está formulando una SFC, próxima a su presentación, para hacer un depósito y refuncionalizar el espacio de cocina.	
	Los Chakas (FORMOSA)	Falta de circulación de aire (lugares sin ventilación), tubo de gas instalado en forma precaria dentro del comedor y sin agua			Por tratarse de un edificio provincial, el gobierno de la Provincia está reacondicionando el espacio de cocina, con instalaciones de agua, desagües, gas, etc.	
	Doña Coca (FORMOSA)	Incorrecta instalación de las cocinas (anafes) en espacios de circulación, instalación de tubo de gas precaria			Se solicitó readecuación de la cocina mediante presentación de SFC, pero debido a problemas organizativos el comedor cerró en marzo de 2015.	
	Esperanza (CORRIENTES)	Falta de correspondencia entre el tamaño de las hornallas y las ollas y/o entre el anafe y la campana			Por tratarse de un comedor provincial, es el gobierno de la provincia quien provee el equipamiento y la infraestructura.	
	Mujeres Artesanas del Lote 68 Qomlashelpi	Aljibe sin protección	Se hizo conexión de agua de red mediante SFC. Se anuló el aljibe, y siempre tuvo tapa.			



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
	(1) En 2015 se hizo una adecuación de espacio físico que incluyó la instalación de un baño (2) El comedor Doña Coca cerró el 09/03/2015 (3) En 2015 se hizo una adecuación de espacio físico que incluyó la instalación de un baño (4) Error de visita, ya que este comedor siempre tuvo baño	
4.11.6 – Los documentos que regulan el funcionamiento del Programa denotan la ausencia de indicaciones respecto al equipamiento mínimo requerido para el funcionamiento de los comedores.	<p>El Proyecto no tiene estándares fijos para definir las condiciones edilicias y de equipamiento de los comedores, debido a la heterogeneidad de situaciones que se presentan en cada comedor. Pero si ha desarrollado documentos donde se han fijado recomendaciones para ambos componentes: en la Guía de presentación para SFC desde septiembre de 2009 a la fecha se explicita claramente los criterios a tener en cuenta para las obras en los distintos locales, además de una ficha de diagnóstico y relevamiento del edificio donde se va a intervenir, que guía la formulación de la solicitud.</p> <p>Por otra parte en el 2011 se elaboró un documento con diferentes pautas a tener en cuenta para el equipamiento de los comedores. Ambos documentos se han ido actualizando y mejorando con el transcurso de la experiencia que el proyecto fue desarrollando.</p> <p>El Programa a través de las Solicitudes de Financiamiento Complementario financió y financia el equipamiento necesario para el normal funcionamiento de los comedores comunitarios que brindan prestaciones alimentarias.</p> <p>Cabe aclarar que la cantidad de equipamiento necesario difiere sustancialmente de una a otra organización debido a las múltiples formas de gestión de las prestaciones, dependiendo no sólo de la modalidad de entrega (presencial, viandas, módulos alimentarios o la combinación de las mismas), sino también de las formas de elaboración, las estrategias de compra y almacenamiento, la logística propia de cada comedor entre otras.</p> <p>No obstante, en la Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarias (2012) y su versión actualizada, complementándose con los materiales propios del Programa como el <i>Rotafolio de Seguridad e Higiene</i>, se explicitan las recomendaciones de equipamiento, su limpieza y mantenimiento, como así también la necesidad de contar con elementos de seguridad en el comedor (matafuegos, botiquines, indumentaria adecuada, etc.). Los mencionados elementos son financiados a través de las Solicitudes de Financiamiento Complementario como parte del componente</p>	<p>El auditado hace referencia a la existencia de recomendaciones y pautas a tener en cuenta, pero reconoce carecer de estándares fijos argumentando que ello se debe a la “(...) heterogeneidad de situaciones que se presentan en cada comedor”. Justamente lo que se observa es la ausencia de indicaciones respecto al equipamiento mínimo requerido para el funcionamiento de los comedores. Se mantiene la observación.</p>



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión														
	<p>equipamiento.</p> <p>Con respecto a los parámetros de equipamiento y tipo de modalidad, en los formularios de Seguimiento de Proyectos Alimentarios y la Carpeta de Seguimiento (actualizados en 2016 – Revisión “I”) se incorpora el registro de los equipamientos existentes y / o necesario, su uso y mantenimiento de acuerdo a cada modalidad de entrega de las prestaciones alimentarias.</p>															
<p>4.11.7 – La calificación del tipo de seguimiento indicada en las evaluaciones realizadas por los supervisores de la Oficina Territorial no reflejan la real situación de los comedores, tampoco se ajustan a las tipologías previstas y resultan inconsistentes con las evaluaciones de las variables que las integran.</p>	<p>Las categorías de seguimiento y los plazos para las mismas explicitadas en el Gráfico N° 12 y en el Cuadro N° 30 fueron modificadas a partir de la realización de los nuevos formularios y Criterios de Seguimiento de Proyectos Alimentarios.</p> <p>Se detallan a continuación las mencionadas categorías y los plazos entre cada visita de seguimiento:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Tipo de seguimiento</th> <th style="text-align: center;">Frecuencia máxima de visitas de seguimiento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Seguimiento satisfactorio</td> <td style="text-align: center;">90 días</td> </tr> <tr> <td>Esfuerzo de seguimiento con observaciones</td> <td style="text-align: center;">30 días</td> </tr> <tr> <td>Esfuerzo de seguimiento con observaciones reiteradas</td> <td style="text-align: center;">15 días</td> </tr> <tr> <td>Esfuerzo de seguimiento con situaciones de resolución urgente únicamente</td> <td style="text-align: center;">7 días</td> </tr> <tr> <td>Esfuerzo de seguimiento con situaciones de resolución urgente y otras observaciones</td> <td style="text-align: center;">7 días</td> </tr> <tr> <td>Sin funcionamiento</td> <td style="text-align: center;">7 días</td> </tr> </tbody> </table> <p>Además de las mencionadas categorías se incorporan los campos que permiten registrar información adicional, que contribuye a la toma de decisiones y la circulación de información dentro del Programa.</p> <p>Luego de la categorización, el formulario incorpora un recuadro de <i>Información Adicional</i>, destinado a registrar necesidades de asistencia técnica en uno o más de los siguientes aspectos: socio-organizativos, alimentario-nutricionales, seguridad e higiene, legales-institucionales, administrativos-contables-rendición de cuentas. Esta información es útil a los fines de diseñar y planificar estrategias de acompañamiento específicas, tanto desde los Equipos Territoriales y Regiones, como de los mismos en articulación con las diferentes Áreas a nivel central (Programación y Seguimiento, Asuntos Legales, Rendición de Cuentas, etc.).</p>	Tipo de seguimiento	Frecuencia máxima de visitas de seguimiento	Seguimiento satisfactorio	90 días	Esfuerzo de seguimiento con observaciones	30 días	Esfuerzo de seguimiento con observaciones reiteradas	15 días	Esfuerzo de seguimiento con situaciones de resolución urgente únicamente	7 días	Esfuerzo de seguimiento con situaciones de resolución urgente y otras observaciones	7 días	Sin funcionamiento	7 días	<p>Las modificaciones informadas son posteriores al periodo auditado por lo que su constatación queda sujeta a futuras auditorías.</p> <p>Se mantiene la observación.</p>
Tipo de seguimiento	Frecuencia máxima de visitas de seguimiento															
Seguimiento satisfactorio	90 días															
Esfuerzo de seguimiento con observaciones	30 días															
Esfuerzo de seguimiento con observaciones reiteradas	15 días															
Esfuerzo de seguimiento con situaciones de resolución urgente únicamente	7 días															
Esfuerzo de seguimiento con situaciones de resolución urgente y otras observaciones	7 días															
Sin funcionamiento	7 días															



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
	<p>Es necesario aclarar que los campos incorporados en rediseño de los formularios, como así también las recomendaciones de su uso en la Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, permiten disminuir las subjetividades al momento de categorizar cada visita de seguimiento.</p> <p>En el ejemplo considerado del comedor Evita de la ciudad de Corrientes, se señala como contradicción que el tipo de seguimiento sea normal a pesar de tener observaciones en las visitas de seguimiento realizadas. Al respecto, en 9 de las 11 visitas la observación consiste en mejorar la cocina, los sanitarios (y en algún caso el depósito). Estas observaciones tienen que ver con la necesidad de mejorar los aspectos edilicios, lo cual requiere tiempo y una SFC por parte de la organización. Un espacio no adecuado no es motivo para categorizar a un comedor en esfuerzo de seguimiento.</p>	
<p>4.12 – El sistema de control implementado pone en evidencia debilidades en la rendición de los fondos públicos transferidos:</p> <p>4.12.1 – Pese a que las Organizaciones Solicitantes presentan rendiciones por el total de los fondos recibidos sin la apertura de los montos rendidos por comedor, ni las Oficinas Territoriales, las Regionales y la Dirección Nacional han asentado en sus registros la adopción de acciones destinadas a propiciar mejoras en las rendiciones.</p>	<p>Las rendiciones de cuentas son un instrumento cuya responsabilidad es de la Organización Solicitante, independientemente de la cantidad de Organizaciones Ejecutantes (comedores) que puedan figurar en el Convenio. No obstante en el Convenio, figuran detalladamente cuanto son los fondos que corresponden a cada Organización Ejecutante. Las visitas de seguimiento son el instrumento que determinan si se está cumpliendo o no con lo normado en el Convenio en cada una de las Organizaciones Ejecutantes. En cuanto a control se informa que en el punto 4.1. del Anexo II del Convenio indica que:</p> <p><i>“En los casos que LA ORGANIZACIÓN realice compras centralizadas, la distribución de los elementos adquiridos deberá estar respaldada por remitos conformados de por al menos un/a responsable receptor/a de las mismas.</i></p> <p><i>En los casos que las compras sean descentralizadas (aquellas compras realizadas por los comedores integrantes de LA ORGANIZACIÓN) y pagos centralizados (los pagos realizados por LA ORGANIZACIÓN): se deberá contar con las órdenes de pago a proveedores/ras y remitos conformados.</i></p> <p><i>En los casos que las compras y pagos sean descentralizados (son aquellos pagos efectuados por los comedores pertenecientes al efector): documentación respaldatoria del movimiento de fondos</i></p>	<p>Lo indicado en los respectivos Convenios y documentos del Proyecto son instancias anteriores a la ejecución de los fondos percibidos por las organizaciones. La responsabilidad de la Organización respecto de la rendición de cuentas se limita a su correcta confección y presentación oportuna, siendo responsabilidad de la Autoridad del Proyecto pertinente la determinación de la información que se debe rendir, (a fin de poder evaluar la adecuada afectación de los fondos), y la exigencia de su cumplimiento. Se mantiene la observación.</p>



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
	<p><i>entre LA ORGANIZACIÓN y los/las responsables de los comedores receptores de las mismas.”</i></p> <p>No obstante, se pondrá a consideración en las futuras reuniones de actualización de Procedimientos del Programa la opción de abrir la rendición por comedor.</p>	
4.12.2 – Ninguna de las OS incluidas en la muestra puso a disposición de esta auditoría las Planillas de Asistencia diaria correspondientes al período auditado, a pesar que la normativa del Proyecto establece que deben conservarla disponible para las auditorías.	Desconoce este Programa si, al momento de hacer la visita en el año 2015, las Organizaciones tenían a mano las Planillas de Asistencia diaria de los años 2009 – 2010 – 2011 – 2012. Cabe destacar que en las Visitas de Seguimiento que realiza el Programa, es obligatorio que las OE tengan a mano la planilla de asistencia.	Atento al descargo del auditado, se mantiene la observación.
4.12.3 – Las Actas de Verificación de Auditorías no prevén procedimientos para verificar la correspondencia entre los fondos rendidos y las prestaciones certificadas/declaradas, en tanto focalizan en aspectos relativos a la legalidad de la documentación de respaldo.	Las Actas de Verificación de Auditorías son un instrumento del Area de Rendición de Cuentas, cuyo objetivo primario es focalizarse en aspectos relativos a la legalidad de la documentación de respaldo. No obstante, a partir de observaciones que puedan generarse en la Visita de Seguimiento, las Regiones informan al Area de Rendición de Cuentas para que deje asentada en el Acta de Verificación tal irregularidad y la Organización sea notificada, a los fines que pueda realizar el descargo correspondiente.	El auditado no explica en su descargo la falta de definición de procedimientos y/o parámetros para determinar la razonabilidad de los gastos rendidos en cuanto a cantidad, calidad y precio, por parte de las distintas instancias del sistema de control, en particular las AVA. Se mantiene la observación.
4.12.4 – El área de seguimiento del Proyecto no registra el contenido de las Certificaciones Mensuales de Prestaciones ni la conversión de las prestaciones declaradas en valores	La Certificación Mensual de Prestaciones (CMP) constituye, como lo menciona el informe citando al Reglamento Operativo del Programa, un documento respaldatorio, permitiendo una instancia más de registro institucionalizado de la gestión de las organizaciones comunitarias, al mismo tiempo, contribuyen al seguimiento por parte del Programa, a través de la comparación de dichas CMP con las rendiciones mensuales de cuentas y los registros realizados por los supervisores, documentados	El auditado no refuta en su descargo lo observado respecto a la sistematización y registro de las CMP. Se mantiene la observación.



Auditoría General de la Nación

Observación	Descargo (Transcripción textual del Descargo presentado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias –Secretaría de Acompañamiento y Protección Social – MDS el 16/03/2017)	Análisis del descargo de la decisión elevada a la Comisión de Supervisión
<p>en pesos. Las mismas sólo se encuentran disponibles a los efectos de su eventual verificación en los expedientes por los que tramitaron los sub proyectos.</p>	<p>en las Visitas de Seguimiento de Proyectos Alimentarios. Cabe aclarar, que en los formularios de visita, desde 2012, se incluyen campos que permiten registrar la cantidad de titulares de derechos que reciben la prestación alimentaria en el momento de la visita, el promedio de asistencia semanal de acuerdo al registro diario que la propia organización lleva, contrastándolos simultáneamente con la cantidad de prestaciones aprobadas de acuerdo al Convenio firmado entre las partes.</p> <p>De acuerdo a lo mencionado, se hace necesario aclarar que las CMP no tienen por finalidad la conversión a valores monetarios las prestaciones declaradas, si no que la información en ellas explicitadas, cantidad de prestaciones por mes brindadas, se pueda contrastar con los demás registros que lleva el Programa a fin de realizar un acompañamiento y seguimiento integral de la gestión de las organizaciones comunitarias.</p>	
<p>4.13 – El Ministerio de Desarrollo Social transfiere fondos nacionales al PNUD para que este organismo financie la implementación y supervisión de un Proyecto por parte de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del propio Ministerio pero bajo normas PNUD, lo que genera un costo en concepto de apoyo del 3% a favor de dicha entidad sobre el monto ejecutado del aporte del Gobierno Nacional.</p>	<p>En el cuadro N° 20 se esgrimen las razones de la asistencia del PNUD al Proyecto. Este mecanismo permite contar con sistemas ágiles y flexibles de pagos ya que se trabaja sobre un esquema escalonado de transferencias. Los atrasos indicados por las organizaciones ejecutantes están en relación directa con atrasos generados por el Ministerio de Economía en el otorgamiento de crédito y cuota al SAF 46; como así también el atraso en las erogaciones de los documentos conocidos como SIDIF.</p> <p>Asimismo, es menester indicar que a nivel financiero las adquisiciones a responsables inscriptos mayores a \$20.000.- el Programa no financia el IVA, corriendo éste por cuenta de PNUD.</p>	<p>El auditado no explica en su descargo lo observado respecto al costo en concepto de apoyo del 3% a favor del PNUD sobre el monto ejecutado del aporte del Gobierno Nacional. Se mantiene la observación.</p>



Auditoría General de la Nación

c) Documentación de respaldo de la observación 4.9, en lo atinente al Comedor Divino Niño de Posadas

Se reproduce la Ficha de comedor Divino Niño (parte pertinente) confeccionada por el organismo auditado, mostrándose que en el ítem 21 se especifica que no tiene baño.

Módulo de Proyectos del - PNUD6001

Tablas - Proyectos - Seguimiento - Listados - Configuración

Datos de los Comedores

Divino Niño - Posadas - Posadas

Divino Niño - Santiago del Estero - La Banda - La Banda
Divino Niño - Gran Córdoba - Córdoba
Divino Niño Jesus - Salta - Salta
Divino Niño Jesus - Gran Catamarca - San Fernando - Catamarca
Domingo Faustino Sarmiento - Gran Buenos Aires - General San Martín
Don Bosco - Formosa - Formosa
Don Ignacio - Gran Córdoba - Córdoba
Don Segundo Sombra - Ciudad de Buenos Aires - Ciudad de Buenos Aires
Doña Coca - Formosa - Formosa
Doña Leticia - Ciudad de Buenos Aires - Ciudad de Buenos Aires
Dr. Paul Harri - Gran Córdoba - Córdoba
Duende Azul - Gran Buenos Aires - Florencio Varela
Dulce Alegria - Gran Buenos Aires - Cuartel V
Dulce Hogar - Gran Buenos Aires - Lomas de Zamora
Dumbo - Gran Buenos Aires - La Matanza
E Co.M.I.L. - Gran Buenos Aires - La Matanza
Eben Ezer - Gran La Plata - La Plata
Educamco - Gran Santa Fe - Santa Fe
El Milagro - Gran Resistencia - Resistencia
El Sol - Posadas - Posadas
El 31 - Gran Buenos Aires - La Matanza
El 31 - Gran Buenos Aires - La Matanza
El Albarito - Ciudad de Buenos Aires - Ciudad de Buenos Aires
El Arbol - Gran Buenos Aires - Tigre
EL Arroyito - Gran Buenos Aires - Lomas de Zamora
El Bajo - Santiago del Estero - La Banda - La Banda
El Buen Pastor - Mar del Plata - Batán - Mar del Plata
El Buen Pastor - Gran Buenos Aires - General San Martín
El Buen Vecino - Gran La Plata - Berisso
El Cebo Centro - Gran Buenos Aires - José C. Paz
El Cebo Guardería - Gran Buenos Aires - José C. Paz
El Charquito - Gran La Plata - La Plata
El Colectivo de la Esperanza - Gran Buenos Aires - Florencio Varela
El Dorado - Gran Buenos Aires - González Calán
El Dorado - Gran Buenos Aires - La Matanza
El Encuentro - Gran Buenos Aires - Hurlingham
El Encuentro - Gran Buenos Aires - Moreno
El Faro de la Esperanza - Gran Buenos Aires - Florencio Varela

Datos Generales: Datos del Resp | Búsqueda de Proy | SFC

Código: 5105 Filtro por Aglomerado: Todos

Nombre: Divino Niño

Adcomerado: Posadas Benef. de Seguro

Localidad: Posadas

Municipio: Posadas

Barrio: Rocamora Fichas

Domicilio: Ruiz de Montoya 2767

Tel./Fax: Inicio de Actividades

Tipo: Comedor

Búsqueda de Comedores Proyecto: AP05024

	Código	Nombre Comedor
1	5096	13 de Julio
2	5097	Alta Gracia
3	5093	Las Gemelas
4	5100	San Lorenzo
5	5101	Canineto
6	5104	Esperanza
7	5105	Divino Niño
8	5106	Chacra N° 234

Registro de Información por Comedor

Intra - 1 | Intra - 2 | Intra - 3 | Intra - 4 | Intra - 5 | Equip - 1 | Organ - 1 | Organ - 2 | Organ - 3 | Organ - 4

P.18. Material predominante de las paredes exteriores
Ladrillo, piedra, bloque u hormigón Adobe Madera
Chapa Materiales precarios y otros reciclados (latas, Cartones, nylon, etc.) NO Tiene Paredes

P.19. La provisión de agua es de:
Red pública con instalación dentro del edificio Red pública con instalación fuera del edificio Río, arroyo, canal, acequia, etc.
Canilla comunitaria o de un vecino conectada a la red pública Pozo (con o sin bomba) o aljibe a domicilio (camión cisterna, otros)

P.20. Accesibilidad del comedor a los servicios de red pública

SERVICIOS	Accesibilidad del comedor a los servicios de red pública				
	Con conexión	Sin Conexión			
		Pasa por el frente	Pasa a menos de 200mts	Pasa a más de 200mts	No hay en el barrio
Electricidad	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Cloacas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Agua corriente	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

P.21. Tiene Baño? SI NO

Si tiene Baños y/o vestuarios, especifique:

	B ppal	B secund.	B Vestuario o B o/ducha
Completo/en buen estado (sanitarios, paredes, revestimiento, piso, techo, ventilación)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Buen estado de los sanitarios con faltas de terminación o incompletos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estado precario (malas condiciones sanitarias)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>