



Auditoría General de la Nación

## **AUDITORÍA DE GESTIÓN AMBIENTAL**

### **MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL**

### **PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

## **AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

**DEPARTAMENTO DE CONTROL DE GESTIÓN AMBIENTAL**

#### Equipo de Trabajo

Supervisora	María Andrea Gainza
Jefe de Equipo	María Victoria Guma
Audidores de campo	Alexis Poet
	Jorge Cuello
	Jimena Malvarez
	Karen Luz Moreno Aybar





## Auditoría General de la Nación

1. OBJETO DE AUDITORÍA .....	4
2. ALCANCE DEL EXAMEN .....	5
3. ACLARACIONES PREVIAS.....	6
3.1. Significatividad del objeto de auditoría .....	6
3.2. Marco Legal e Institucional .....	7
3.3. Operatoria del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA).....	11
3.3.1. Aspectos generales .....	11
3.3.2. Programa de Abordaje Comunitario (PAC) .....	12
3.3.3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	14
3.4. Análisis presupuestario.....	15
3.5. Proyecto PNUD ARG/12/009: Abordaje Comunitario del PNSA .....	19
3.5.1. Estrategia del Proyecto .....	20
3.5.2. Criterios de selección y motivos de desvinculación de las OE bajo el PAC .....	22
3.5.3. Capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias .....	25
3.5.4. Eficacia en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional .....	26
3.5.5. Revisiones del Proyecto PNUD .....	28
3.5.6. Mecanismos de seguimiento y evaluación del PAC.....	30
3.5.7. Acciones de capacitación .....	30
3.5.8. Actualización del monto de las prestaciones alimentarias .....	31
3.5.9. Resultados alcanzados en los ejes programáticos.....	33
3.5.10. Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementarias (SFC).....	37
4. HALLAZGOS .....	39
4.1. Marco legal e institucional .....	39
4.2. Financiamiento del PNSA .....	39
4.3. Planificación, objetivos y metas .....	41
4.4. Articulación interinstitucional .....	41
4.5. Transparencia .....	42
4.6. Eficacia en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional .....	42
4.7. Capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias .....	43
4.8. Monitoreo de las prestaciones alimentarias.....	44
4.9. Resultados de acciones conforme el eje Niñez Adolescencia y Género (NAG).....	44
4.10. Resultados de las acciones orientadas a cumplir la meta reducción del hambre .....	45



## Auditoría General de la Nación

4.11.	Resultados de capacitación alcanzados en el período auditado .....	46
4.12.	Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementario (SFC).....	46
5.	ANÁLISIS DEL ENVÍO A LA VISTA .....	47
6.	RECOMENDACIONES .....	48
6.1.	Marco legal e institucional .....	48
6.2.	Financiamiento del PNSA .....	48
6.3.	Planificación, objetivos y metas.....	49
6.4.	Articulación interinstitucional .....	49
6.5.	Transparencia .....	49
6.6.	Eficacia en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional .....	50
6.7.	Capacidad de gestión de las OC.....	50
6.8.	Monitoreo de las prestaciones alimentarias .....	51
6.9.	Resultados de acciones conforme el eje Niñez Adolescencia y Género (NAG) .....	51
6.10.	Resultados de las acciones orientadas a cumplir la meta reducción del hambre .....	52
6.11.	Resultados de capacitación alcanzados en el período auditado .....	52
6.12.	Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementario (SFC).....	52
7.	CONCLUSIÓN.....	53
8.	LUGAR Y FECHA .....	54
9.	FIRMAS.....	54
	ANEXO I- Marco Legal e Institucional .....	55
	ANEXO II – Documentación relevada y selección de la muestra.....	67
	ANEXO III – Seguridad Alimentaria .....	71
	ANEXO IV- Análisis presupuestario .....	73
	ANEXO V- Ejes Programáticos del Proyecto PNUD AR 12/009.....	75
	ANEXO VI- Relevamiento de campo y evolución de las prestaciones financiadas.....	80
	ANEXO VII - Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementarias (SFC).....	105
	ANEXO VIII –Respuesta del auditado .....	110
	ANEXO IX – Análisis de la respuesta del auditado .....	129



## Auditoría General de la Nación

### ACRONIMOS Y ABREVIATURAS

AGN	Auditoría General de la Nación
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
Art.	Artículo
AUH	Asignación Universal por Hijo
BAI	Buenos Aires Interior
BdA	Banco de Alimentos
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
B.O.	Boletín Oficial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CN	Constitución Nacional
ENNyS	Encuesta Nacional de Nutrición y Salud
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FENAN	Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional
FOPAR	Fondo Participativo de Inversión Social
FBdA	Fundación Banco de Alimentos
GAO	Government Accountability Office (Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de Estados Unidos)
GAPA	Guías para la Alimentación de la Población
GBA	Gran Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MAI	Ministerios de Agro Industria
MT	Ministerio de Trabajo
NAG	Niñez, Adolescencia y Género
NEA	Noreste Argentino
NEC	Nutrir Experiencias Comunitarias
NOA	Noroeste Argentino
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OE	Organización Ejecutante en el marco del PAC
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organizaciones de Naciones Unidas
OS	Organización solicitante en el marco del PAC
OC	Organizaciones comunitarias
OT	Oficinas Territoriales
PAC	Programa de Abordaje Comunitario
PEA	Programa de Emergencia Alimentaria
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PNSA	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SFC	Solicitud de Financiamiento Complementario
SSPA	Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social
TGN	Tesorería General de la Nación
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia



Auditoría General de la Nación

## INFORME DE AUDITORÍA

A la Señora Ministra de  
SALUD Y DESARROLLO SOCIAL  
Dra. Carolina STANLEY

En uso de las facultades conferidas por los artículos 85 de la Constitución Nacional y 118 de la Ley 24.156, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN realizó un examen en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) con el objeto que se indica en el apartado 1.

### 1. OBJETO DE AUDITORÍA

Gestión del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) con énfasis en el Programa Abordaje Comunitario (PAC) en sus tres ejes de acción: (a) alimentaria y nutricional; (b) niñez adolescencia y género; y (c) articulación y fortalecimiento institucional.

Los objetivos específicos del examen fueron:

1. Examinar la gobernanza del PNSA, en particular en lo referido al Programa de Abordaje Comunitario (PAC): marco legal e institucional, objetivos y metas, articulación con actores relevantes, presupuesto, transparencia.
2. Examinar el desempeño del Programa de Abordaje Comunitario (PAC) en su componente alimentario: seguridad alimentaria y nutricional; alcance de los ejes niñez, adolescencia y género y articulación con los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil.
3. Examinar el desempeño del Programa de Abordaje Comunitario (PAC) en las prestaciones complementarias referidas a solicitudes de financiamiento complementario (SFC): acceso a servicios básicos, infraestructura edilicia, asistencia técnica y capacitación.

Período auditado: 1 de enero 2011- 31 de diciembre 2016.



## Auditoría General de la Nación

### 2. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por Resolución AGN 26/15, dictada en función del artículo 119, inciso d), de la Ley 24.156.

Los procedimientos aplicados para la obtención de evidencia fueron los siguientes:

1. Análisis de la normativa aplicable al objeto de auditoría (Anexo I).
2. Análisis de documentación oficial (Anexo II).
3. Análisis de la base de datos de proyectos alimentarios de las organizaciones ejecutantes (OE) del Programa de Abordaje Comunitario (PAC).
4. Análisis de los expedientes de las organizaciones solicitantes y de expedientes referidos a solicitudes de financiamiento complementario (SFC) de las OC del Programa de Abordaje Comunitario (PAC).

Se auditó el PNUD AR 12/009 que comienza en 2012 y es la continuación del PNUD AR 06/001, por lo que, los expedientes relevados y las bases de datos provistas por el PAC relevan el período 2012-2016.

5. Entrevistas con los siguientes funcionarios:
  - Coordinadora del Área Legal de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social (MDS);
  - Coordinador General Responsable Operativo del PAC;
  - Coordinador General Responsable Administrativo Financiero del PAC;
  - Auditora Adjunta de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Social;
  - Supervisores y Coordinadores Técnicos Territoriales de los aglomerados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y provincia de Buenos Aires seleccionados para el relevamiento in situ.
6. Relevamiento in situ: visitas a 23 organizaciones comunitarias (OC) seleccionadas al azar en la provincia de Buenos Aires (partidos de La Plata, La Matanza, Moreno y Tigre) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Barrio de Once, Lugano, Villa 21/24, y Villa 31) (véase Anexo VII, Relevamiento de campo).



## Auditoría General de la Nación

De acuerdo con la Resolución 186/16-AGN, se aplicó un enfoque combinado entre el enfoque orientado a procesos y el enfoque orientado a resultados.

Las tareas de relevamiento propias del objeto de auditoría se realizaron entre el 15 de junio de 2017 y el 10 de marzo de 2018.

### 3. ACLARACIONES PREVIAS

#### 3.1. Significatividad del objeto de auditoría

*“La seguridad alimentaria existe cuando las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”* (FAO 2011<sup>1</sup>; FAO 1996<sup>2</sup>).

El concepto de seguridad alimentaria surge a mediados de la década de 1970 con énfasis en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global. En la década de 1980 se agrega la idea del acceso, tanto económico como físico, y en la de 1990 se llega al concepto actual que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales, y se la reafirma como un derecho humano<sup>3</sup>.

El concepto de seguridad alimentaria comprende cuatro dimensiones (Tabla 1).

**Tabla 1.** Componentes de la seguridad alimentaria.

<b>DISPONIBILIDAD FÍSICA de los alimentos</b>	<b>La seguridad alimentaria aborda la parte correspondiente a la “oferta” dentro del tema de seguridad alimentaria y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto.</b>
<b>ACCESO económico y físico a los alimentos</b>	Una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional o internacional en sí no garantiza la seguridad alimentaria a nivel de los hogares. La preocupación acerca de la insuficiencia en el acceso a los alimentos ha conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos, para alcanzar los objetivos

<sup>1</sup> La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía práctica FAO. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria <http://www.fao.org/docrep/014/a1936s/a1936s00.pdf>

<sup>2</sup> Cumbre Mundial sobre la Alimentación [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)

<sup>3</sup> Seguridad Alimentaria y Nutricional, Conceptos Básicos –Tercera Edición, febrero 2011. Componente de Coordinación Regional Programa Especial para la Seguridad Alimentaria-PESA-Centroamérica Proyecto Food Facility Honduras.



## Auditoría General de la Nación

	de seguridad alimentaria.
<b>UTILIZACIÓN de alimentos</b>	La utilización normalmente se entiende como la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos. El ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares. Si combinamos esos factores con el buen uso biológico de los alimentos consumidos, obtendremos la condición nutricional de los individuos.
<b>ESTABILIDAD en el tiempo de las tres dimensiones anteriores</b>	Incluso en el caso de que su ingesta de alimentos sea adecuada, se considera que no gozan de completa seguridad alimentaria si no tienen asegurado el debido acceso a los alimentos de manera periódica, porque la falta de tal acceso representa un riesgo para la condición nutricional. Las condiciones climáticas adversas, la inestabilidad política o los factores económicos pueden incidir en la condición de seguridad alimentaria de las personas.

**Fuente:** FAO (2011) La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones Guía práctica FAO. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria.

La cantidad de factores que inciden en la seguridad alimentaria y nutricional hace que las causas de la inseguridad alimentaria sean múltiples. Ésta puede ser crónica, estacional o transitoria y abarca las situaciones de malnutrición, desnutrición, hambre y pobreza extrema. En el Anexo III (Seguridad Alimentaria) se incluye un análisis de la evolución de los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional e inseguridad alimentaria.

Los programas de asistencia social son básicamente de tres tipos: 1) programas de ayuda o asistencia alimentaria, realizados como donaciones de alimentos entre países; 2) de emergencia o catástrofe, con recursos propios del país, o también como ayuda solidaria internacional; 3) como suplemento del ingreso familiar en dinero que permite la compra de alimentos (por ejemplo, Asignación Universal por Hijo-AUH) – o entrega directa de alimentos –por ejemplo, Programa Materno Infantil y el PNSA en su componente de Abordaje Comunitario.

### 3.2. Marco Legal e Institucional

- **Marco constitucional**

El derecho a la alimentación es una de las obligaciones indelegables que tiene el Estado Argentino en función de los compromisos nacionales e internacionales asumidos, ubicándose entre los Derechos de Segunda Generación por tratarse de Derechos de



## Auditoría General de la Nación

Acción Positiva que dependen del accionar del Estado para lograr su efectivo reconocimiento.

El art. 14 bis de la Constitución Nacional establece la obligatoriedad del Estado de asegurar “*la protección integral de la familia*” y “*la compensación económica familiar*”.

A través del art. 75 inc. 22 de la CN, se incorporan tratados internacionales de derechos humanos que comprometen al estado argentino a garantizar el goce pleno del derecho a la alimentación de la población, a saber, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño. El art. 75, inc. 23, faculta al Congreso de la Nación a “*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 reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad*”.

- ***Emergencia alimentaria e instrumentos de política pública asociados***

Por Decreto PEN 108/2002, el 16/02/2002 se declaró la emergencia alimentaria nacional hasta el 31 de diciembre del mismo año, a fin de atender a las necesidades básicas alimentarias de la población en condiciones de vulnerabilidad y con riesgo de subsistencia y se creó el Programa de Emergencia Alimentaria. La emergencia alimentaria fue prorrogada a través de sucesivas normas hasta el 31 de diciembre de 2017 (ver Anexo I: Marco Legal e Institucional).

En 2003, por Ley 25.724 se creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación –hoy Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)- con el objetivo de dar cumplimiento al deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía, destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza dando prioridad a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los cinco años de edad.



## **Auditoría General de la Nación**

La Ley 25.724 creó además el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional para financiar la implementación del programa y dispuso la unificación y coordinación de todos los programas vigentes financiados con fondos nacionales, a fin de evitar la superposición de partidas presupuestarias destinadas al mismo fin. Este fondo tiene carácter intangible y debe ser auditado mensualmente por los organismos de control nacionales.

El Decreto PEN 1018/03, reglamentario de la Ley 25.724, estableció los componentes del Plan, entre ellos: 1) la prevención de carencias nutricionales específicas; 2) la lactancia materna con especial atención a la alimentación en los primeros seis meses de vida; 3) la rehabilitación nutricional; 4) la seguridad alimentaria en sus aspectos micro- y macrosociales; 5) la calidad e inocuidad de los alimentos; 6) la educación alimentaria nutricional; 7) la asistencia alimentaria directa; 8) el autoabastecimiento y la producción de alimentos; 9) el sistema de monitoreo permanente del estado nutricional de la población; 10) la evaluación integral del Programa; 11) la prevención en salud materno-infantil.

La Ley 25.724 establece que la autoridad de aplicación es ejercida en forma conjunta por los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social de la Nación (art. 3) y crean para la coordinación del PNSA una Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación que deberá estar integrada por representantes de los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Ambiente, Educación, Economía, Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, Producción y de organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en el área (art. 4). Entre las funciones de la Comisión, se destacan: (a) diseñar estrategias para la implementación del programa y fijar criterios para ingresar y permanecer en él; (b) asegurar equidad en las prestaciones alimentarias y en el cuidado de la salud; (c) fijar mecanismos de control que permitan una evaluación permanente del programa y de sus resultados; (d) incorporar mecanismos de control que garanticen que los fondos sean destinados a la atención de los beneficiarios. Para ello se deberá implementar un Registro Único de beneficiarios.

La Resolución 2040/03 (29/12/2003) del Ministerio de Desarrollo Social aprobó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), destinado a financiar acciones de ejecución



## Auditoría General de la Nación

integral, tendientes a garantizar la seguridad alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria. Dichas acciones tienen por objetivo: (a) realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar; (b) fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y (c) el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad.

El PNSA debe articular el componente nacional con los componentes provinciales y municipales, debiendo estas jurisdicciones definir el monto de recursos que destinan a tal fin, y la necesidad de articular su ejecución con el Plan Materno Infantil, desarrollado por el Ministerio de Salud y el Proyecto PROHUERTA, creado por Res. 239/90 del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

En 2004 se incorpora al Plan el componente “Abordaje Comunitario”, financiado originalmente por el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) a través del Proyecto BIRF 4398 AR hasta el 31/12/2005. Durante el período que va desde el 01/01/2006 hasta el 30/06/2012, el Programa de Abordaje Comunitario (PAC) se financió a través del Proyecto PNUD ARG/06/001 y actualmente continúa implementándose a través del proyecto PNUD ARG/12/009 “*Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias (Abordaje Comunitario del PNSA)*”<sup>4</sup>, con plazo de finalización al 31/03/2020.

- ***Donación de alimentos***

La Ley 25.989 crea el régimen especial para la donación de alimentos en buen estado con el objetivo de contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población económicamente más vulnerable. Según esta norma, pueden ser objeto de donación aquellos productos alimenticios que cumplan con las exigencias bromatológicas y de inocuidad contenidas en el Código Alimentario Argentino para el tipo de producto correspondiente<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ambos proyectos se enmarcan en el acuerdo firmado entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la República Argentina, aprobado por Ley 23.396 (B.O. 18/02/87).

<sup>5</sup> Por Decreto 2011/2004 PEN se promulga la Ley 25.989 y se deja sin efecto el art. 9 por el cual se establecía que una vez entregadas al donatario las cosas donadas el donante queda liberado de responsabilidad por los daños y perjuicios



## Auditoría General de la Nación

### • *Marco institucional*

Por Decretos PEN 801/2018, (B.O. 05/09/2018) y 802/2018 (B.O. 05/09/2018) se modifica la Ley de Ministerios, mediante el cual el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) pasa a ser Secretaría de Gobierno de Salud y Desarrollo Social (SGSyDS). Durante el desarrollo de la auditoría fue MDS y se cita como tal.

El PNSA funcionó durante el período auditado bajo la órbita de la Subsecretaría de Política Alimentaria (SSPA)<sup>6</sup> del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). En el caso del PAC, implementado en forma conjunta entre el Estado Argentino y el PNUD, la Unidad Ejecutora y Dirección Nacional del Proyecto está a cargo de la SSPA, organismo responsable de la planificación y gestión general del proyecto, la presentación de informes, contabilidad, monitoreo y evaluación y la administración y auditoría del uso de los recursos.

En el Anexo I Marco Legal e Institucional se detallan el organigrama del MDS y la estructura organizativa del PAC.

### 3.3. Operatoria del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)

#### 3.3.1. Aspectos generales

El PNSA comprende las líneas de acción que se indican en la tabla 2.

**Tabla 2.** Líneas de acción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria<sup>7</sup>.

Actividad Presupuestaria	Componente	Objetivo	Población destinataria al año 2016
Actividad 1	Asistencia Alimentaria	Transfiere dinero (transferencias monetarias directas al beneficiario mediante Tarjetas	1.434.176

que pudieran producirse con ellas o por el riesgo de las mismas, salvo que se tratare de hechos u omisiones que degeneren en delitos de derecho criminal.

<sup>6</sup> La SSPA estuvo bajo la órbita de la Secretaría de Economía Social hasta diciembre de 2015 y a partir de la nueva administración se ubicó en la órbita de la Secretaría de Acompañamiento y Protección Social.

<sup>7</sup> Durante el período auditado los componentes “Familias y Nutrición” y “Educación Alimentaria y Nutricional” desarrollaron acciones con el Programa de Abordaje Comunitario mediante talleres de capacitación y fortalecimiento; sin embargo, el organismo informó por Nota 151/17 SSPA-MDS (19/12/17) que el “componente educación alimentaria nutricional y, familias y nutrición no se ejecuta en la actualidad ni tuvo períodos de vigencia”.



## Auditoría General de la Nación

<b>Actividad 2</b>	<b>Federal, Focalizada y Promoción Productiva Complemento Alimentario</b>	magnéticas, Tickets, Módulos Alimentarios) a demanda de cada provincia; para la compra de alimentos. Las personas pueden elegir libremente qué alimentos comprar de acuerdo a sus gustos y hábitos promoviendo la autonomía en la selección de alimentos, fomentando las comidas en familia y favoreciendo el acceso a alimentos frescos.	
<b>Actividad 3</b>	<b>Asistencia al PROHUERTA</b>	Promueve el acceso a una alimentación saludable mediante la autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar y comunitario.	4.094.728
<b>Actividad 5</b>	<b>Comedores Escolares</b>	Fondos destinados a reforzar la alimentación de niños y niñas en edad escolar y el fortalecimiento a organizaciones sociales que desarrollan actividades en espacios comunitarios y brindan prestaciones alimentarias (Transferencias de fondos bajo proyectos a los Estados Provinciales).	1.606.003
<b>Actividad 6</b>	<b>Capacitación Integral sobre Nutrición</b>	Se centra en generar capacitaciones con el objetivo de convertir los conocimientos en hábitos de alimentación saludable. Corresponde a Educación alimentaria y nutricional (EAN).	No se ejecuta
<b>Actividad 7</b>	<b>Comedores Comunitarios</b>	Impulsa el desarrollo de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios y no alimentarios. Corresponde al Programa de Abordaje Comunitario (PAC).	203.554
<b>Actividad 8</b>	<b>Primeros Años</b>	Contribuye al desarrollo y fortalecimiento de las familias en la nutrición y la alimentación desde un enfoque integral que contempla los diversos aspectos que influyen en las elecciones alimentarias.	No se ejecuta

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de la Cuenta de Inversión 2016 y a la información de la SSPA.

### 3.3.2. Programa de Abordaje Comunitario (PAC)

El Programa de Abordaje Comunitario se centra en el trabajo directo con organizaciones comunitarias que prestan servicios alimentarios regulares a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social en los territorios seleccionados.

El objetivo general del programa es contribuir a la transformación de la política alimentaria en su perspectiva de integración social, institucional y territorial, con los consecuentes cambios necesarios en las modalidades de intervención e instrumentos operativos capaces de promover y consolidar acciones en cada lugar del territorio donde las necesidades sociales y principalmente alimentarias deban ser atendidas.



## **Auditoría General de la Nación**

El objetivo específico es profundizar el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios, mediante acciones que posibiliten aumentar su capacidad de gestión y mejoren la calidad y las condiciones en que se desarrollan los servicios que ofrecen a la comunidad. La población titular de derecho que accede a estas organizaciones comunitarias son niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, mujeres embarazadas, madres de niños/niñas lactantes y adultos mayores en situación de abandono y/o con discapacidad.

El fortalecimiento de las organizaciones comunitarias se realiza a partir de tres ejes:

- *Eje Alimentario*: es el eje central del PAC. Está orientado a garantizar la continuidad en la cobertura y dar respuesta a la modificación de la problemática alimentaria predominante en los sectores vulnerables, para quienes, en la actualidad, el riesgo está menos asociado a las cantidades de alimento ingeridas y más frecuentemente asociado a las características y composición nutricional de la canasta de alimentos. También incluye la promoción de la participación en capacitaciones orientadas a revisar las prácticas y profundizar en relación a los criterios de seguridad e higiene, mejorar las condiciones materiales en las que el servicio alimentario es desarrollado, priorizando a las organizaciones que presentan mayores déficits en equipamiento, espacio físico y acceso a servicios básicos.

- *Eje Niñez, adolescencia y género*: pretende identificar actores estratégicos a nivel local-territorial y nacional, promoviendo la articulación de las organizaciones, así como el acceso a información y recursos.

- *Eje articulación*: orientado a multiplicar las acciones de articulación entre diferentes organizaciones comunitarias, y con diferentes organismos y programas a nivel local-territorial y nacional, como así también facilitar el acceso a la información y recursos.

A partir del objetivo inicial, el programa fue ampliando sus objetivos y, en 2008, se incorporó la línea de Solicitudes de Financiamiento Complementario (SFC), destinadas a la adecuación de los espacios físicos, al acceso a servicios básicos, la provisión de equipamiento e insumos, la capacitación de las OC y la asistencia técnica.

La ejecución del PAC se realiza a través de las transferencias de los fondos desde la Tesorería General de la Nación (TGN) al PNUD y de este organismo internacional a las



## **Auditoría General de la Nación**

organizaciones solicitantes (OS), según demanda de las mismas. Las OS suscriben convenios periódicos de financiamiento para los proyectos alimentarios y para los proyectos de financiamiento complementario.

Las OS nuclean a varias organizaciones ejecutantes (OE) y se ocupan de la firma de los convenios con el PAC, de las transferencias a las OE y de la rendición de cuentas. Las OE se ocupan de la asistencia alimentaria a personas en estado de vulnerabilidad social.

Entre las OE se encuentran jardines maternales y de infantes, organizaciones y comedores comunitarios, casas de familia, clubes y otras entidades que se ocupan de brindar las prestaciones alimentarias financiadas por el PAC.

Las diferentes prestaciones alimentarias que se brindan con la asistencia del PAC (desayuno, almuerzo, merienda, merienda reforzada o cena) se llevan a cabo tanto en viviendas particulares acondicionadas al efecto como así también en construcciones específicas de las organizaciones destinadas a brindar este tipo de servicios a través de tres modalidades: presencial con asistencia al comedor, entrega de viandas y/o de bolsones de alimentos (Proyecto PNUD ARG/12/009 - Revisión I).

### **3.3.3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Los objetivos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y en particular del Programa de Abordaje Comunitario están vinculados con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), definidos por la Res. 71/15 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En primer lugar, se relacionan con el ODS 1, orientado a poner fin a la pobreza, a través de las metas de erradicación de la pobreza extrema (meta 1.1), la reducción a la mitad de las personas que viven en la pobreza (meta 1.2) y la implementación de sistemas y medidas de protección social con amplia cobertura para personas pobres y vulnerables (meta 1.3).

En segundo lugar, se encuentran directamente vinculados con el ODS 2, orientado a poner fin al hambre y lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, a través del cumplimiento de algunas metas que, entre otras cosas, aseguren “*el acceso de todas*



## **Auditoría General de la Nación**

*las personas, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año” (meta 2.1) y pongan fin “a todas las formas de malnutrición logrando, en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad” (meta 2.2).*

Finalmente, se vincula también con el ODS 5, orientado a lograr la igualdad de géneros y empoderar a las mujeres y niñas a través de las siguientes metas: poner fin a todas las formas de discriminación (meta 5.1); eliminar las diferentes formas de violencia (meta 5.2); reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados (meta 5.4); y asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública (meta 5.5).

### **3.4. Análisis presupuestario**

El PNSA corresponde al Programa Presupuestario 26-Seguridad Alimentaria de la Jurisdicción 85 (MDS), destinado a brindar asistencia alimentaria a población en situación de riesgo social.

La evolución de las partidas del Programa 26 en el período auditado se mantuvo aproximadamente constante, representando porcentajes decrecientes del presupuesto total de la Administración Nacional (Tabla 3).

La Tabla 4 muestra que para la Actividad 7- Comedores Comunitarios, durante el período 2011-2013 las asignaciones presupuestarias se mantuvieron relativamente constantes (aumentos por debajo del 1%). Se registraron aumentos significativos a partir de 2014 y en 2015 y 2016 (29,25%, 28,85% y 63,88% respectivamente)



Auditoría General de la Nación

**Tabla 3. Análisis presupuestario comparativo del PNSA y de la Administración Nacional en el período auditado.**

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	% de incremento 2011-2016
<b>Presupuesto Administración Nacional</b>	372.911.936.778	505.129.953.435	628.629.218.165	859.542.689.425	1.251.630.248.497	1.569.412.091.951	320,85%
<b>Presupuesto Ministerio Desarrollo Social</b>	19.789.881.844	27.340.539.462	35.732.625.508	48.634.661.290	69.116.673.558	89.746.652.804	353,50%
<b>Presupuesto Programa 26 - Seguridad Alimentaria</b>	1.914.349.618	2.100.074.001	2.268.682.378	2.498.936.485	3.152.636.281	3.913.990.670	104,46%
<b>Programa 26 - Actividad 7 - Comedores Comunitarios</b>	219.250.585	219.250.600	220.885.640	285.499.416	367.874.811	602.866.986	174,97%
<b>Participación Programa/Presupuesto Adm. Nacional</b>	<b>0,51%</b>	<b>0,42%</b>	<b>0,36%</b>	<b>0,29%</b>	<b>0,25%</b>	<b>0,25%</b>	
<b>Participación Programa/Ministerio</b>	<b>9,67%</b>	<b>7,68%</b>	<b>6,35%</b>	<b>5,14%</b>	<b>4,56%</b>	<b>4,36%</b>	
<b>Participación Actividad 7 /Programa</b>	<b>11,45%</b>	<b>10,44%</b>	<b>9,74%</b>	<b>11,42%</b>	<b>11,67%</b>	<b>15,40%</b>	
<b>Participación Actividad 7 /Ministerio</b>	<b>1,11%</b>	<b>0,80%</b>	<b>0,62%</b>	<b>0,59%</b>	<b>0,53%</b>	<b>0,67%</b>	

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de las Leyes de Presupuesto 2011 – 2016 y planillas anexas de la Jurisdicción 85.



## Auditoría General de la Nación

**Tabla 4.** Evolución del presupuesto del PNSA y de la Administración Nacional. Cada casillero indica el porcentaje del presupuesto respecto del año anterior.

Concepto	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 -2015	2015 - 2016
Presupuesto Administración Nacional	35,46%	24,45%	36,73%	45,62%	25,39%
Presupuesto Programa 26 - Seguridad Alimentaria	9,70%	8,03%	10,15%	26,16%	24,15%
Programa 26 - Actividad 7 - Comedores Comunitarios	0,00%	0,75%	29,25%	28,85%	63,88%

Fuente: elaboración propia sobre la base de las Leyes de Presupuesto 2011 – 2016 y planillas anexas Jurisdicción 85.

### Presupuesto del PNSA distribuido por actividad

En la Tabla 5, se observa una marcada primacía de la Actividad 1 - Asistencia Alimentaria Federal, Focalizada y Promoción Productiva, por sobre el resto de las demás actividades, seguida por la Actividad 5 - Comedores Escolares. En este sentido, la Actividad 7 – Comedores Comunitarios, queda en tercer y cuarto lugar, según el caso.

**Tabla 5.** Presupuesto del PNSA distribuido por actividad

Actividad	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Actividad 1 - Asistencia Alimentaria Federal, Focalizada y Promoción Productiva	1.273.536.032	1.228.946.078	1.229.319.256	1.199.722.246	1.424.735.734	1.606.760.757
Actividad 2 - Complemento Alimentario	166.455.690	211.675.423	254.826.582	309.212.423	526.747.526	665.224.317
Actividad 3 - Asistencia al PROHUERTA	34.842.453	47.042.400	68.000.400	85.000.500	111.496.500	168.000.000
Actividad 5 - Comedores Escolares	215.264.858	386.459.500	489.600.500	611.999.900	712.979.710	863.915.710
Actividad 6 - Capacitación Integral sobre Nutrición		1.700.000				
Actividad 7 - Comedores Comunitarios	219.250.585	219.250.600	220.885.640	285.499.416	367.874.811	602.866.986



## Auditoría General de la Nación

<b>Actividad 8 - Primeros Años</b>	5.000.000	5.000.000	6.050.000	7.502.000	8.802.000	7.222.900
<b>TOTAL</b>	1.914.349.618	2.100.074.001	2.268.682.378	2.498.936.485	3.152.636.281	3.913.990.670

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2011 – 2016 y planillas anexas jurisdicción 85.

- **Ejecución Presupuestaria**

En las tablas 6 y 7 se muestra la ejecución presupuestaria del PNSA y del PAC. Como se observa en la tabla 7, en el período 2012-2016, la actividad 7 tiene un presupuesto devengado mayor al crédito vigente en 2014. La ejecución presupuestaria muestra aumentos interanuales significativos en 2014 y 2016 y una caída en 2015.

**Tabla 6.** Porcentaje de ejecución PNSA durante el periodo auditado.

<b>Programa 26</b>	<b>Crédito vigente</b>	<b>Gasto Devengado</b>	<b>% Ej.</b>
<b>2011</b>	2.041.914.713	1.998.576.851	97,9
<b>2012</b>	2.032.116.001	2.012.144.870	99
<b>2013</b>	1.925.015.777	1.919.494.622	99,7
<b>2014</b>	3.508.243.596	3.504.960.985	99,9
<b>2015</b>	3.250.962.877	3.237.582.438	99,6
<b>2016</b>	5.089.990.670	4.798.699.647	94,3

**Fuente:** Cuenta de Inversión 2011-2016.

**Tabla 7.** Ejecución presupuestaria Actividad 7 – Comedores Comunitarios.

<b>Año</b>	<b>Vigente</b>	<b>Devengado</b>	<b>% de Ejecución</b>	<b>Evolución del Devengado Respecto al año anterior</b>
2012	289.250.600	289.250.600	100,00%	
2013	337.843.480	307.000.000	90,87%	6,14%
2014	435.312.592	522.458.600	120,02%	70,18%
2015	484.727.207	378.541.400	78,09%	-27,55%
2016	832.866.986	699.001.182	83,93%	84,66%

**Fuente:** Parametrizado de gasto E-SIDIF 2012-2016.



## Auditoría General de la Nación

- **Metas Físicas - Asistencia Técnica y Financiera a Comedores Comunitarios**

El Programa 26 del MDS establece la meta física del PAC: “Asistencia Técnica y Financiera a Comedores Comunitarios”, cuya unidad de medida es “Comedor Asistido”. En la tabla siguiente se presenta la cantidad de organizaciones ejecutantes asistidas, informadas a la CGN y expuestas en el “Informe Resumen Físico-financiero Trimestral, orientado al ciudadano”, correspondiente al período 2011-2016.

**Tabla 8.** Asistencia técnica y financiera a Comedores Comunitarios.

Tipo de Producción: Servicios o Bienes	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Meta Final</b>	1.479	1.428	1.405	1.360	1.315	1.300
<b>Meta Ejecutada</b>	1.513	1.430	1.378	1.344	1.304	1.273
<b>% Ejecutado</b>	102,3	100,1	98,1	98,8	99,2	97,9

**Fuente:** Cuenta de Inversión 2011-2016 e Informe resumen físico – financiero trimestral, orientado al ciudadano. 2011 – 2016.

La SSPA informó al equipo de auditoría (Nota 133/17 SSPA-MDS, recibida 04/09/2017) que al 31/12/2016 se asistían 1233 OC en tanto que en la Cuenta de Inversión figuran 1273 OC (ver Tabla 9).

**Tabla 9.** Comparación de comedores asistidos según datos de la Cuenta de Inversión y del PAC.

Comedores Asistidos - Tipo de Producción: Servicios o Bienes	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Cuenta de Inversión</b>	1513	1430	1378	1344	1304	1273
<b>PAC</b>	1392	1380	1367	1330	1273	1233
<b>Relación CI/PAC</b>	<b>108,69%</b>	<b>103,62%</b>	<b>100,80%</b>	<b>101,05%</b>	<b>102,44%</b>	<b>103,24%</b>

**Fuente:** Cuenta de Inversión 2011 – 2016 e Informe resumen físico – financiero trimestral, orientado al ciudadano. Año 2011 – 2016 – Listado OE al 31/12/2016 y listado de bajas de OE por año.

### 3.5. Proyecto PNUD ARG/12/009: Abordaje Comunitario del PNSA

La Ley 23.396 que aprueba el acuerdo entre la República Argentina y el PNUD establece que el Gobierno es responsable de sus proyectos de desarrollo que reciban



## Auditoría General de la Nación

ayuda del PNUD y de la realización de sus objetivos, y debe ejecutar las partes de tales proyectos estipuladas en las disposiciones del acuerdo.

En el documento de Proyecto PNUD 12/009 se indican los productos esperados, los indicadores, las metas, las actividades, los recursos y los plazos de ejecución (ver Tabla 10 y Anexo I Marco Legal e Institucional).

**Tabla 10.** Definición de productos y metas del Proyecto PNUD ARG /12/009.

Producto esperado	Meta
<b>1:</b> Organizaciones de la comunidad brindando servicios alimentarios en forma continua, con adecuados niveles de seguridad, higiene y calidad nutricional, logrados.	Aumento del acceso a los servicios sociales básicos de las organizaciones comunitarias.
<b>2:</b> Organizaciones comunitarias con servicios y actividades vinculadas especialmente con niñez, adolescencia y género ampliados y mejorados.	Incremento de la capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias.
<b>3:</b> Organizaciones Comunitarias fortalecidas y articuladas con áreas y organismos del sector público de todos los niveles jurisdiccionales	Facilitar a las OC el acceso a información, recursos y vínculos con otras instancias institucionales.

### 3.5.1. Estrategia del Proyecto

#### *a) Eje alimentario/nutricional*

De acuerdo a la Res. MDS 2040/03 (art. 3, inc. v), el PNSA debe financiar la evaluación del estado nutricional de la población en general, mientras que el documento de Proyecto PNUD ARG/12/009 (pág. 6, revisión A) contempla que el PAC deberá promover la gradual pero sistemática articulación con centros de salud comunitarios en territorios seleccionados a fin de avanzar en la definición de un perfil nutricional de la población y facilitar la prevención y el cuidado de la salud.

En el Anexo II del Proyecto PNUD ARG/12/009 se dan las Guías de Ejecución de Proyectos, que son las pautas alimentarias más generales para cada tipo de prestación (desayuno, almuerzo, merienda, merienda reforzada y cena). Dicho Anexo II establece la calidad calórica y nutricional de cada prestación alimentaria y los productos alimenticios no elegibles por el programa, es decir, aquellos productos que no pueden ser financiados ni rendidos como gastos al PAC.



## Auditoría General de la Nación

Para el control y seguimiento de los lineamientos alimentarios, en el Anexo I del Convenio Alimentario el PAC establece pautas y/o ejemplos de menús con propuestas para la cantidad de alimentos por preparación y la frecuencia recomendada de alimentos por tipo de prestación alimentaria. El mismo documento da pautas específicas sobre seguridad e higiene, vestuario e higiene personal (ver Anexo III Seguridad Alimentaria; apartado 3.1).

En 2016 el Ministerio de Salud de la Nación publicó las Guías para la Alimentación de la Población (GAPA), con el propósito de favorecer la promoción de estilos de vida más saludables y la prevención de problemas de salud relacionados con la dieta de la población desde un enfoque basado en alimentos. Dichas guías están destinadas a toda la población por encima de los 2 años de edad<sup>8</sup>.

### *b) Eje Niñez, Adolescencia y Género (NAG)*

Las OC realizan acciones de apoyo escolar, actividades deportivas, recreativas, artísticas y culturales, guarderías y jardines de infantes, dirigidas principalmente a niños, niñas y adolescentes. Este tipo de iniciativas en general constituyen el objeto social de muchas de las OC incluidas en el PAC; en otros casos, son acciones que las OE realizan en forma complementaria a la prestación de servicios alimentarios; son espacios de educación (alimentaria y nutricional, sexual, apoyo escolar) de desarrollo de capacidades y de contención social.

La inclusión del enfoque de género<sup>9</sup> en los proyectos alimentarios y de fortalecimiento comunitario mejora la eficacia y eficiencia de las intervenciones. Dado que el trabajo de las mujeres en los comedores y organizaciones es realizado voluntariamente, consume su tiempo y refuerza los roles tradicionales de género. Para esos efectos se plantea desde el PAC apoyar iniciativas que permitan mejorar la situación personal, familiar y social de las mujeres. Esto supone orientar la perspectiva de intervención desde la satisfacción de

---

<sup>8</sup> Ministerio de Salud de la Nación. Guías Alimentarias para la Población Argentina, Buenos Aires. 2016. [http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000817cnt-2016-04\\_Guia\\_Alimentaria\\_completa\\_web.pdf](http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000817cnt-2016-04_Guia_Alimentaria_completa_web.pdf)

<sup>9</sup> Pappuccio de Vidal S. y M.E. Ramognini. Marco conceptual de género para el proyecto Abordaje Comunitario.



## Auditoría General de la Nación

las necesidades básicas –alimentación, servicios básicos- a la consecución de las necesidades estratégicas de género, que se vinculan con alcanzar su autonomía y mejorar su posición dentro de la familia y la sociedad.

La Revisión A del Proyecto PNUD ARG 12/009 (pág. 7) fija como una de las estrategias del PAC incluir actividades de formación que promuevan una mayor empleabilidad de las mujeres, así como una inserción mejorada de las mismas en el mercado de trabajo y para ello se previó articular con la Secretaria de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación para incorporar a las mujeres de las OC en instancias de formación profesional y, eventualmente, de certificación de competencias.

### *c) Eje Articulación*

Además de las funciones de articulación previstas para la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, en el Proyecto PNUD ARG/12/009 se define dentro del producto 3 la articulación de las organizaciones comunitarias con diferentes áreas y organismos del sector público de todos los niveles jurisdiccionales (documento del Proyecto, revisión A, pág. 1).

### **3.5.2. Criterios de selección y motivos de desvinculación de las OE bajo el PAC**

El PAC comenzó financiando en 2006 a 2900 organizaciones comunitarias que en forma previa habían ingresado por convocatoria pública entre 2002 y 2005 a través del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), debiendo las organizaciones estar en funcionamiento y legalmente constituidas para acceder al programa. El criterio adoptado por el FOPAR para la selección de las organizaciones fue que estuvieran brindando servicios alimentarios al momento de entrar en la convocatoria.

Conforme lo informado por el auditado (Nota 133/17 SSPA-MDS), las OC financiadas originalmente por el FOPAR Alimentario, continuaron recibiendo financiamiento a través del Proyecto PNUD ARG/06/001 entre el 01/01/2006 y 30/06/2012.

Según la base de datos del PAC (Nota 133/17 SSPA-MDS), el programa financió hasta fines de 2016 a 1233 organizaciones, distribuidas en 28 grandes aglomerados urbanos de

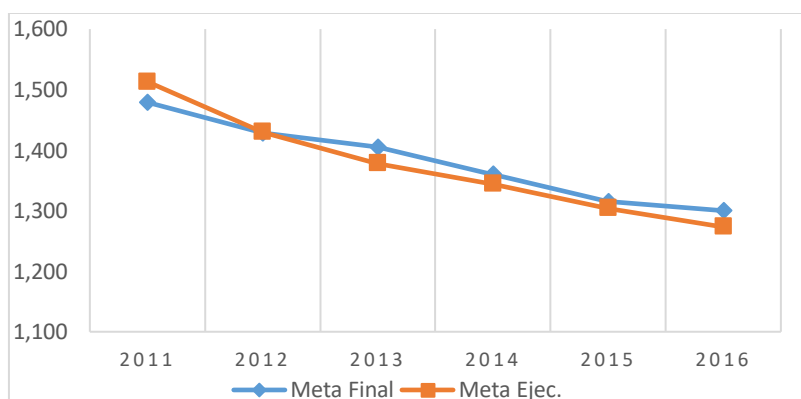


## Auditoría General de la Nación

21 provincias de nuestro país, incluyendo a 24 municipios del Conurbano Bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Quedan fuera del alcance del programa las provincias de Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego, debido a que no ingresaron en la convocatoria única de 2002. El promedio anual de cobertura del programa es de 220.000 titulares de derecho<sup>10</sup>. Aproximadamente el 40% de las organizaciones comunitarias están concentradas en la CABA y provincia de Buenos Aires<sup>11</sup>, de donde se extrajo la muestra de OE seleccionadas para el relevamiento de campo de esta auditoría (ver Anexo II Documentación relevada y selección de la muestra).

Según datos de la Cuenta de Inversión, en 2011 se financiaban unas 1513 OE mientras que a finales de 2016 ese total fue de 1273 (Tabla 9).

**Gráfico 1.** Comedores comunitarios asistidos por el PAC en el período auditado.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Cuenta de Inversión 2011-2016.

Durante el período 2012-2016 se dieron de baja por diferentes razones 160 OE (Tabla 11). En el mismo sentido, se redujo la cantidad de titulares de derecho de 221.781 en 2012 a 203.554 en 2016, lo que representa una caída del 8,21%.

En la Tabla 11 se observa que el 84% de las desvinculaciones se produjeron en 2014, 2015 y 2016. Esta tendencia de reducir el número de OE asistidas se confirma en la

<sup>10</sup>Según información del PRODOC y del Informe de Auditoría 69/13 Unidad de Auditoría Interna (UAI) del MDS.

<sup>11</sup> Buenos Aires=434 OE y CABA=71 OE.



**Auditoría General de la Nación**

estrategia de salida del Proyecto que prevé para 2020 una reducción progresiva de beneficiarios, de acuerdo con la última revisión sustantiva del PNUD AR 12/009 de 2015.

**Tabla 11.** Cantidad de OE desvinculadas del PAC por año y motivo de las desvinculaciones.

Año	Motivo	Cantidad	Total
2012	Renuncia en ejecución	10	12
	Cancelado en contratación	2	
2013	Renuncia en ejecución	7	13
	Cerrado	1	
	Contratado cancelado	1	
	Cancelado en contratación	2	
	Cancelado en ejecución	1	
	Finalizado	1	
2014	Cancelado en ejecución	5	38
	Cerrado	3	
	Renuncia en ejecución	20	
	Contratado con renuncia	1	
	Finalizado	9	
2015	Cancelado en contratación	5	57
	Cancelado en ejecución	5	
	Cerrado	2	
	Contratado cancelado	1	
	Finalizado	19	
	Renuncia en ejecución	25	
2016	Cancelado en ejecución	2	40
	Cerrado	7	
	Contratado con renuncia	1	
	En Ejecución	1	
	Finalizado	11	
	Renuncia en ejecución	18	

**Fuente:** elaboración propia en base la información de la SSPA (Nota 151/17 SSPA-MDS).



## Auditoría General de la Nación

### 3.5.3. Capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias

#### *Administración de los fondos por las OS y OE*

El documento de Proyecto PNUD ARG 12/009 establece que las organizaciones deben llevar un archivo sistemático de la documentación respaldatoria de los gastos e inversiones financiadas por el PAC (en concordancia con lo establecido por Ley 19.836 de Constitución de Fundaciones, capítulo IV y Código Civil y Comercial de la Nación, art. 190 y 320 a 327; ver Anexo I Marco Legal e Institucional).

El PAC contempla financiamiento para el pago de honorarios profesionales para la elaboración y certificación de los estados contables de las OS y OE que se encuentren en estado de vulnerabilidad institucional, a fin de evitar la pérdida de la personería jurídica de las organizaciones y consecuentemente la pérdida del financiamiento por el PAC.

#### *Participación y cobertura de seguros para los voluntarios del PAC*

La Ley 25.855, de Voluntariado Social, establece que los voluntarios de las organizaciones comunitarias tienen derecho a obtener reembolsos (que en ningún caso serán considerados remuneración) de gastos ocasionados en el desempeño de la actividad, cuando la organización lo establezca previamente y en forma expresa (art. 6, inc. e). La ley prevé también que los voluntarios tienen derecho a ser asegurados contra los riesgos de accidentes y enfermedades derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria, conforme lo determine la reglamentación (art. 6, inc. g).

Siguiendo esta obligación, el PAC financia el seguro de riesgos de accidentes personales de los voluntarios de las organizaciones ejecutantes del PAC (ver Tabla 12).

**Tabla 12.** Personal voluntario asegurado por año.

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cantidad de colaboradores	14.375	11.243	10.111	9.976	9.997	10.029

Fuente: Información suministrada por el PAC (15/03/2018).



Auditoría General de la Nación

### **3.5.4. Eficacia en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional**

#### ***Pautas alimentarias de las prestaciones***

De acuerdo al Proyecto PNUD ARG 12/009 (Anexo II, Pautas alimentarias y productos alimentarios no elegibles), el rango calórico determinado abarca el requerimiento de alimentos que va desde un niño menor de 7 años a un joven de 15 años o un adulto mujer, cuyo valor calórico oscila entre 1800 y 2500 calorías diarias y establece los productos alimentarios no elegibles.

La Ley 26.588, que declara de interés nacional la atención médica y la investigación referida a la enfermedad celíaca, establece que el Ministerio de Desarrollo Social debe promover acuerdos con las autoridades jurisdiccionales para la provisión de harinas y premezclas libres de gluten a todas las personas con enfermedad celíaca que carezcan de cobertura médica u obra social (art. 10).

#### ***Monitoreo de la efectividad de las prestaciones***

El PAC contempla que en las visitas de supervisión a las OE se debe constatar su funcionamiento, el menú de los últimos 4 días, la verificación de registro de asistencia, la cantidad y calidad de las prestaciones alimentarias suministradas, las condiciones de higiene de mercaderías almacenadas y de elaboración de prestaciones, la realización de actividades sobre niñez, género y adolescencia y las actividades de articulación con otros organismos públicos u OC (Anexo III, Guía de Ejecución de Proyectos Alimentario-Nutricional: Carpeta de seguimiento de prestaciones alimentarias, Instrumento de seguimiento).

Según surge del Proyecto PNUD ARG/12/009, el área de seguimiento, que reporta directamente al Coordinador General Responsable Operativo, debe: 1) aportar en el diseño del sistema de seguimiento en sus aspectos sociales y físicos; 2) proponer criterios, procedimientos e instrumentos para el seguimiento de la ejecución de los subproyectos; y 3) detectar problemas, proponer alternativas de solución y realizar informes a pedido del Coordinador General Responsable Operativo.



## Auditoría General de la Nación

Según consta en los expedientes relevados de las organizaciones de la CABA, el GBA y La Plata, los supervisores territoriales realizan visitas periódicas a las OE, tal como lo indica el instructivo de seguimiento<sup>12</sup>.

El PAC a lo largo del período auditado contó con nueve nutricionistas contratados para todo el país, *“distribuidos en las diferentes oficinas territoriales cubriendo al menos uno por región y uno en el área central de seguimiento”* (Nota 151/17 SSPA-MDS). Los nutricionistas elaboran las pautas alimentarias para las prestaciones; no realizan control territorial de la implementación de dichas pautas ya que no forman parte de los equipos técnicos territoriales del PAC.

La Red Argentina de Bancos de Alimentos es una Asociación Civil sin fines de lucro que agrupa a 16 bancos de alimentos (BdA), dos BdA en formación y dos organizaciones adherentes, distribuidos en 10 provincias del país. Fue creada en 2003 como una iniciativa de los propios BdA para potenciar el trabajo conjunto, acompañar su desarrollo, fomentar la creación de nuevos BdA y favorecer alianzas estratégicas para paliar el hambre<sup>13</sup>. *“Los Bancos de Alimentos (BdA) miembros de la REDBdA son organizaciones que contribuyen a reducir el hambre, la malnutrición y el desperdicio de alimentos en el país, rescatando alimentos aptos para el consumo humano antes de que sean desechados, a fin de almacenarlos, clasificarlos y distribuirlos, de manera trazable y segura, entre entidades de ayuda comunitaria adheridas a los BdA”*.

Algunas OC visitadas interactúan con los BdA. En los expedientes de la muestra seleccionada aparece la rendición de gastos a compras en la Fundación Banco de Alimentos. En las rendiciones no se detalla el tipo de producto alimentario consumido. Esta situación es un riesgo para la OC debido a que dicha fundación “dona” alimentos a punto de vencer. Los productos que podrían recibir de la fundación son *No elegibles*

---

<sup>12</sup>El seguimiento y monitoreo de las OE, se realiza mediante las visitas de seguimiento de los equipos territoriales pautadas cada 120 días como máximo. Los técnicos a cargo de las visitas son asistentes sociales que relevan las necesidades de la OE y verifican en qué condiciones de higiene y seguridad alimentaria se dan las prestaciones financiadas por PAC.

<sup>13</sup> <https://www.redbda.org.ar>



## Auditoría General de la Nación

(golosinas, galletitas, salsas y productos de limpieza) según el Anexo II del Proyecto PNUD.

### 3.5.5. Revisiones del Proyecto PNUD

El proyecto PNUD ARG/12/009 prevé la modificación y actualización del documento base del PAC a través de las llamadas revisiones que, según su alcance, se clasifican en<sup>14</sup>:

- a) *Anuales*: son obligatorias y están orientadas a incorporar el plan de trabajo anual del siguiente año.
- b) *Presupuestarias*: orientadas a revisar el plan de trabajo anual, modificar las actividades o anexos siempre que no impliquen cambios significativos en los resultados y productos del proyecto, y extender eventualmente el ciclo del proyecto.
- c) *Sustantivas*: incluyen la realización de ajustes en los resultados o productos o la introducción de modificaciones presupuestarias superiores al 20% del presupuesto vigente.

Las revisiones realizadas al proyecto PNUD ARG/12/009 fueron nueve a lo largo del período auditado (Tabla 13).

**Tabla 13.** Revisiones al proyecto PNUD ARG/12/009.

Revisiones	Fecha	Tipo y motivo de la revisión
Revisión A	7/6/2012	Inicio de las actividades del proyecto AR 12/009 del PNUD
Revisión B	22/11/2012	<b>Anual</b> - Ajustar la distribución de los conceptos de gasto en los presupuestos anuales a la marcha real del proyecto. Dicha distribución entre líneas presupuestarias no modifica ni los presupuestos anuales y el presupuesto total del proyecto.
Revisión C	21/8/2013	<b>Presupuestaria</b> - Ajustar presupuestariamente el ejercicio 2012 por aprobación de CDR'S finales Ajustar entre líneas presupuestarias de 2013
Revisión D	16/12/2013	<b>Anual</b> - Ajustar el presupuesto del ejercicio 2013 a la marcha de la ejecución y reasignar los fondos a los ejercicios subsiguientes.

<sup>14</sup> Documento de Proyecto / Revisión A.



## Auditoría General de la Nación

		Dar cumplimiento a la Circular N° 033/13 de actualización de plan de cuentas reasignando conceptos de gastos entre líneas presupuestarias. Incorporar en el presupuesto del año 2014, en la línea de subcontratos, los recursos requeridos para cofinanciar con el PNUD la sistematización de la experiencia de fortalecimiento de capacidades institucionales y de gestión de las organizaciones comunitarias que brindan servicios a sus comunidades.
<b>Revisión E</b>	26/9/2014	<b>Presupuestaria</b> - Incorporar a la presente revisión las modificaciones en el apartado V – Marco de Monitoreo y evaluación de acuerdo a la nota UNDP – REP-2013-0116 Ampliar el presupuesto total desde lo financiero Se traspasa el presupuesto no utilizado en la línea presupuestaria 72100 y se abre la línea presupuestaria 72600 ya que las transferencias a organizaciones son subsidios (Grants).
<b>Revisión F</b>	26/9/2014	Incorporar a la presente revisión las modificaciones en el apartado V – Marco de Monitoreo y evaluación de acuerdo a la nota UNDP – REP-2013-0116 Ampliar el presupuesto total desde lo financiero. Traspasa el presupuesto no utilizado en la línea presupuestaria 72100 y se abre la línea presupuestaria 72600 ya que las transferencias a organizaciones son subsidios (Grants).
<b>Revisión G</b>	19/10/2015	<b>Anual</b> - Ajustar presupuestariamente el ejercicio 2015 Ajustar las diferencias de cambio 2014-2015 Tomar conocimiento de la nota UNP-REP-2015-0049
<b>Revisión H</b>	21/6/2016	<b>Presupuestaria</b> - Ampliar el proyecto hasta el 30/9/2016 Aprobación de los CDR finales 2015 Traspasar fondos no utilizados en el 2015 al 2016 Aprobación de los CDR del primer trimestre 2016
<b>Revisión I</b>	28/9/2016	<b>Sustantiva</b> - Extender el período de finalización del proyecto hasta el 31/03/2020 Incrementar el presupuesto total en U\$S 196.255.784

Se identificó como una buena práctica, a partir de la Revisión I (2016) del Proyecto PNUD ARG/12/009, la incorporación para el período 2016-2020 de metas físicas cuantificadas de las personas que accederán a servicios de seguridad alimentaria desagregadas por sexo y edad y el número de organizaciones comunitarias que brindarán servicios de asistencia alimentaria<sup>15</sup>. Esto brinda transparencia a la gestión y facilita el control externo.

---

<sup>15</sup> El documento base del proyecto estableció como plazo de ejecución el período comprendido entre el 01/07/2012 y el 30/06/2016, a través de las revisiones se extendió la fecha de finalización primero mediante la Revisión H hasta el 30/9/2016 y luego por medio de la Revisión I hasta el 31/3/2020.



## Auditoría General de la Nación

### 3.5.6. Mecanismos de seguimiento y evaluación del PAC

Con la puesta en marcha del Proyecto PNUD ARG/12/009, se conformó en 2012 una Junta de Proyecto integrada por un representante de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto como organismo coordinador del Gobierno, un representante del PNUD y uno de la SSPA del MDS designado como asociado en la implementación.

La SSPA debe presentar a la Junta del Proyecto informes de avances trimestrales y anuales con resultados y productos alcanzados más un registro de lecciones aprendidas (revisión A del Proyecto). La Junta debe reunirse al menos una vez por año y de manera extraordinaria en caso de que alguno de los miembros así lo solicite y tiene las siguientes responsabilidades: a) aprobar el plan anual del trabajo del proyecto; b) monitorear el desarrollo del proyecto; c) aprobar las revisiones presupuestarias y sustantivas; d) aprobar los informes técnicos y financieros.

### 3.5.7. Acciones de capacitación

EL PNSA debe financiar iniciativas orientadas a promover la educación alimentaria y nutricional (Res. MDS 2040/03, art. 3, inc. o). Las acciones de capacitación están previstas también en el producto 1 del Proyecto PNUD ARG/12/009.

Durante el período 2012-2016, se realizaron a través del área de capacitación del PNSA, entre otras iniciativas, los talleres de *Educación Alimentaria Nutricional (EAN)* y los talleres *Leer y Jugar* y su continuidad *Nutrir Experiencias Comunitarias*.

El taller de EAN trabajó en el desarrollo de hábitos saludables permanentes para la selección, compra, manipulación y utilización de los alimentos. El objetivo específico fue que los integrantes de las organizaciones, especialmente los grupos de trabajo de cocina, compartan conocimiento acerca de los ejes de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso y buena selección de los alimentos y adecuado aprovechamiento de los mismos). También se abordaron temas relacionados a: alimentación en las distintas etapas de la vida, alimentación en situaciones particulares de salud, seguridad e higiene en el manejo



## Auditoría General de la Nación

de alimentos, lectura y comprensión de rotulados de alimentos, importancia de la planificación de menús y análisis de costos de los mismos, mitos y creencias sobre la alimentación.

Los talleres *Leer y Jugar* y su continuidad, *Nutrir las Experiencias Comunitarias* estuvieron orientadas a contribuir al desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones en torno de la nutrición en sentido amplio, a la alimentación como derecho humano y a las múltiples dimensiones que la atraviesan en la perspectiva del Paradigma Integral de Derechos.

Durante el período 2012-2016, se capacitó al 41,93% de las OE en los talleres de EAN, y al 25,46% de las OE en los talleres de Nutrir Experiencias Comunitarias (NEC). A partir de 2016 no se ejecutó el componente EAN del plan. (Ver Anexo V Ejes Programáticos del Proyecto PNUD AR 12/009).

En diversos talleres de género organizados por el Consejo Nacional de las Mujeres y ONG se capacitaron unas 709 organizaciones (57,50%) (Ver Anexo V).

Se identificó como una buena práctica que todas las OE visitadas recibieron los talleres EAN.

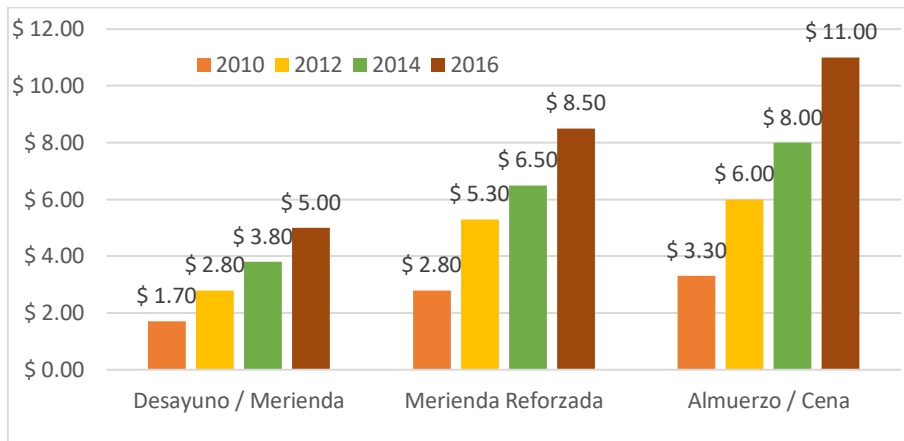
### **3.5.8. Actualización del monto de las prestaciones alimentarias**

De acuerdo con lo previsto en las Disposiciones MDS 2/10, 2/12, 1/14 y 1/16, se actualizaron las prestaciones alimentarias cada dos años.

**Gráfico 2.** Evolución del costo por tipo de prestación alimentaria.



## Auditoría General de la Nación

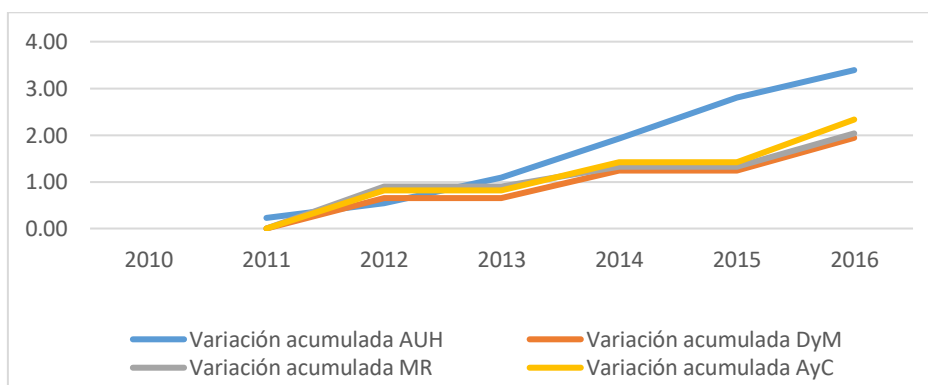


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el PAC (MDS).

A fin de analizar la evolución de los montos de las prestaciones alimentarias en el período auditado, se contrastó la evolución de las prestaciones con el de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Se observa que, mientras las prestaciones alimentarias crecen de manera equivalente a la AUH en los primeros años, a partir de 2014, la evolución de la AUH es marcadamente superior a la de las prestaciones.

De acuerdo a los expedientes relevados, en 2012 la cantidad de prestaciones declaradas por las OE es de 10.366, y ascendió a 12.719 en 2016 (ver Anexo VI: Relevamiento de Campo y evolución de las prestaciones financiadas).

**Gráfico 3.** Variación porcentual acumulada AUH vs. prestaciones alimentarias.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el PAC y Decreto PEN 1388/10, 1482/11, 1668/12, 614/13, 779/14, 433/15, 492/16 y Resolución Anses 299/16.



## Auditoría General de la Nación

### 3.5.9. Resultados alcanzados en los ejes programáticos

El PAC produce los Informes de Sistematización de Experiencias de Articulación semestrales<sup>16</sup> sobre el alcance de las acciones que se ejecutan por cada eje/tema programático y la cantidad de acciones de articulación según nivel de gestión y/o de gobierno (nación, provincia, municipio) y la articulación de las OS con otros actores y entre organizaciones. Los equipos territoriales relevan el registro de todas las acciones de articulación que llevan adelante las OE con los diferentes actores sociales.

Se sistematizó la información producida por el PAC en los Informes Semestrales con el fin de hacer un análisis de la evolución para el período auditado (dichas acciones son detalladas en Anexo V: Ejes Programáticos del Proyecto PNUD AR 12/009).

#### *a) Eje Alimentario/Nutricional*

Para el período analizado, el eje Alimentario/Nutricional es el que más preponderancia tuvo; sin embargo, hacia el final del período (2015 y 2016) muestra un descenso significativo con el 25 % del total de acciones ejecutadas para todos los ejes. Todas las OC visitadas reciben más cantidad de personas para las prestaciones que las que tienen declaradas en el último convenio firmado con el PAC.

#### *b) Eje Niñez/Adolescencia y Género*

Se realizaron 447 acciones de articulación para el eje *niñez/adolescencia y género* a lo largo del período auditado (Gráfico 4). 2015 muestra el mayor porcentaje de acciones ejecutadas durante el período (44%). *Niñez/Adolescencia* concentra el 90% de las acciones de 2012 a 2015. Con la temática de *Género* ocurre a la inversa, mostrando muy baja actividad en 2012 (5,60%) y creciendo paulatinamente hacia 2016 donde alcanza el 24% del total de acciones para ese año. *Otras temáticas* muestra una actividad significativa a lo largo del período con elevados porcentajes tanto en 2012 (20%) como en 2016 (22%).

---

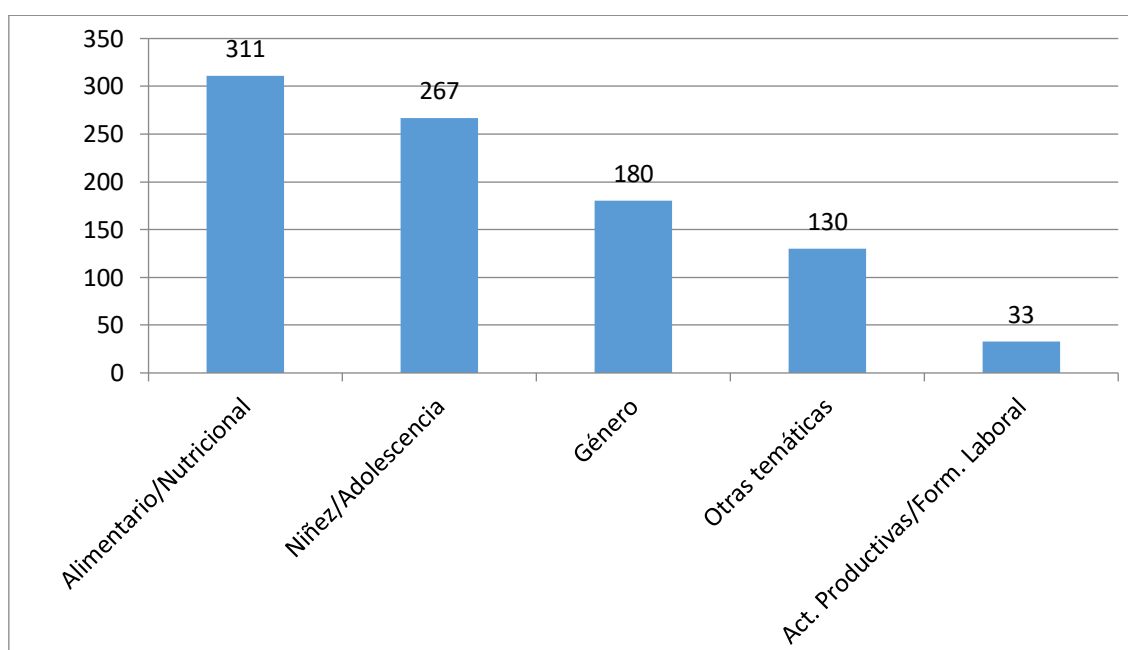
<sup>16</sup> Documentación entregada por Nota 151/17 SSPA-MDS (19/12/2017).



## Auditoría General de la Nación

Se identificó como una buena práctica la incorporación a partir de 2015 de los datos correspondientes a las acciones desarrolladas para *Actividades Productivas* y de *Formación Laboral*, si bien no muestran grandes porcentajes de observancia (ver Tabla 1 Anexo V).

**Gráfico 4.** Acciones por ejes para el período 2012-2016.



**Fuente:** Elaboración propia según Informes Semestrales - Sistematización de Experiencias de Articulación del PAC.

### c) Eje Articulación

Del análisis efectuado, surge que del total de acciones de articulación ejecutadas entre 2012 y 2016 (1149 acciones), el 80% corresponden a acciones convocadas por los equipos territoriales (921 acciones) y 20% fueron convocadas por otras instancias de articulación ajenas al proyecto PNUD (ver Anexo V).

Las acciones de articulación a nivel nación muestran el pico más alto en el segundo semestre de 2016 (51,70%); sin embargo, el resto de los niveles de gobierno (provincia y municipio) y la capacidad de las OC de articular entre sí y con otros actores sociales tienen el pico más alto de acciones durante el segundo semestre de 2015, cuando la nación muestra el menor porcentaje de acciones del período (18,90%). Esto muestra la

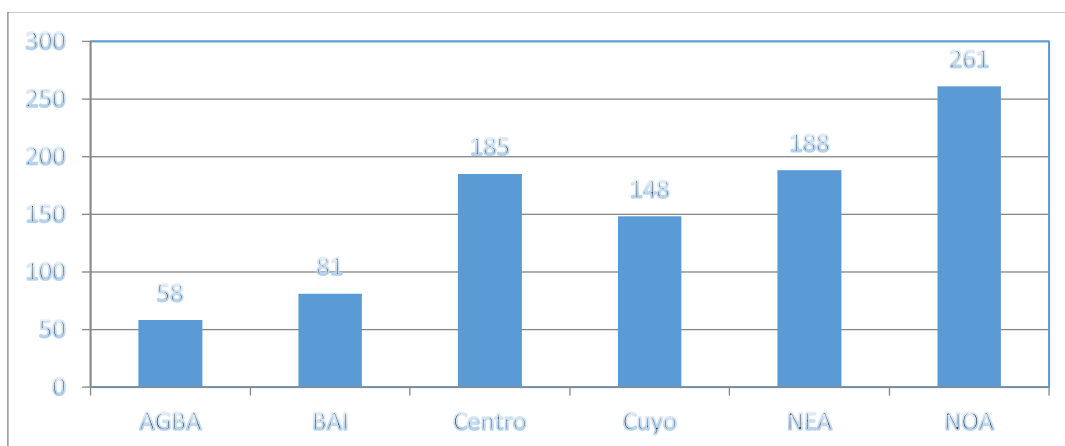


## Auditoría General de la Nación

capacidad instalada en las organizaciones comunitarias para articular entre sí y con los distintos niveles de gobierno.

Las regiones de Gran Buenos Aires (GBA) y Buenos Aires Interior (BAI) son las que muestran el menor registro de acciones para el período auditado; sin embargo, concentran la mayor cantidad de OS/OE y el 25% del personal contratado por el PAC.

**Gráfico 6.** Acciones de articulación por región durante el período 2012-2016.



**Fuente:** Elaboración propia según Informes Semestrales - Sistematización de Experiencias de Articulación del PAC.

### ***Articulación entre el PAC y el PROHUERTA***

La SSPA informó que no cuenta con datos fidedignos referidos a la población beneficiaria y a las provincias en donde se instrumenta el programa PROHUERTA de los períodos anteriores a 2016 (Nota 151/17 SSPA-MDS).

### ***Articulación con la Secretaria de Trabajo del Ministerio de Trabajo de la Nación***

El Proyecto PNUD ARG/12/009 preveía la inclusión de “*actividades de formación que promuevan una mayor empleabilidad de las mujeres, así como una inserción mejorada de las mismas en el mercado de trabajo. Para ello se prevé articular con la Secretaria de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación para incorporar a las mujeres de las*



## Auditoría General de la Nación

*organizaciones comunitarias en instancias de formación profesional y-eventualmente-certificación de competencias<sup>17</sup>”.*

### ***Articulación entre el PAC y pequeños y medianos productores de alimentos***

La Resolución MDS 2040/03, inc. p) establece que el PNSA se ocupara de financiar y promover compras comunitarias.

### ***Articulación para financiamiento de prestaciones alimentarias***

Las organizaciones comunitarias incluidas en el PAC acceden a diversas fuentes de financiamiento, a través de la articulación con gobiernos provinciales y/o municipales y con empresas privadas, ONG o personas físicas. Cada OE firma un convenio en donde se establece la cantidad de prestaciones<sup>18</sup> que brinda la organización y cuántas financia el PAC durante el período del convenio<sup>19</sup>. Se renueva el convenio cuando la OC realiza la rendición de cuentas y no presenta ninguna observación negativa ni en la gestión operativa (plasmada en las visitas de seguimiento) ni en la administrativa (planilla de rendiciones) (ver Anexo V, Análisis comparativo prestaciones declaradas por las OE y financiadas por el PAC).

La capacidad instalada de las OE no llega a cubrir la demanda debido a la gran afluencia de gente que reciben los comedores; con la misma cantidad de prestaciones financiadas, las OE deben dar de comer a una mayor cantidad de personas<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Proyecto PNUD 12/009 / Revisión A, Pág. 7.

<sup>18</sup> Por tipo de prestación: desayuno, almuerzo, merienda, merienda reforzada y cena.

<sup>19</sup> En cada renovación de convenios se establece la cantidad de prestaciones alimentarias financiadas permitiendo ajustar ese número en base a las visitas de los supervisores, funcionando esta modalidad como forma de validación entre lo que declara la OE y lo que se constata de esas visitas.

<sup>20</sup> En el Acta de la Junta Informe Visita de Campo del 22/06/2017 se legitima el incremento en la demanda de asistencia alimentaria a las OE, el proyecto autoriza a incrementar hasta un 20% el financiamiento previsto en los convenios que suscriben las organizaciones según la capacidad de respuesta de cada OE; o bien derivar la demanda a otras organizaciones. El MDS ha implementado una línea de ayuda directa en el marco del PNSA a las organizaciones no comprendidas dentro del Proyecto consistente en la entrega directa de mercadería.



## Auditoría General de la Nación

### **3.5.10. Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementarias (SFC)**

A partir de 2008, el PAC comenzó a financiar proyectos destinados a las instalaciones de los comedores comunitarios. Estos proyectos incluyen la adecuación de espacios físicos, el acceso a servicios básicos, la provisión de equipamiento e insumos, asistencia técnica y capacitación, así como también la realización de estudios básicos y elaboración de proyectos a través de las SFC.

El documento de Proyecto del PNUD ARG/12/009<sup>21</sup> establece que *“se procurara seguir avanzando hacia el objetivo de mejorar las condiciones materiales en las que el servicio alimentario es desarrollado, priorizando (...) a las organizaciones que presenten mayores déficits en cuanto a equipamiento, espacio físico y acceso a servicios básicos”*.

Según surge del análisis de la base de datos de SFC, durante el período 2012- 2016 se financiaron 731 proyectos de SFC a 627 OE<sup>22</sup> por un monto total de \$ 56.989.240, los cuales sirvieron para mejorar las condiciones en las que muchas organizaciones comunitarias prestan servicios alimentarios y otras actividades conexas (apoyo escolar, talleres y capacitaciones, actividades recreativas, etc.).

#### ***Distribución de los fondos de las SFC***

En la tabla 14 se enumera la cantidad de proyectos que durante el período 2012-2016 fueron destinados a financiamiento complementario (adecuación de espacios físicos, acceso a servicios básicos, equipamiento, provisión de insumos, asistencia técnica y capacitación y estudios básicos y elaboración de proyectos), la cantidad de OC que fueron beneficiadas y el monto total de los recursos económicos asignados para los diferentes componentes.

Cabe aclarar que cada SFC se tramita en un expediente y la misma contiene más de un proyecto solicitando la adecuación de distintos componentes a la vez.

---

<sup>21</sup> Documento de Proyecto ARG/12/009, Revisión A, Eje Alimentario, pág. 6.

<sup>22</sup> La diferencia entre la cantidad de proyectos y la cantidad de OE beneficiarias obedece a que durante el período 2012-2016 algunas organizaciones accedieron a más de una SFC.



## Auditoría General de la Nación

El análisis detallado de la distribución de SFC por componente y la distribución geográfica de la ejecución de las SFC se da en Anexo VII: Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementarias.

**Tabla 14.** Financiamiento de las SFC para el período 2012-2016.

Componente	Proyectos SFC Financiados		Organizaciones Ejecutantes		Recursos asignados	
	Cantidad	% <sup>23</sup>	Cantidad	% <sup>24</sup>	Cantidad en \$	%
Adecuación espacios físicos / Infraestructura	265	36,25%	260	21,09%	\$18.792.215,00	32,98%
Equipamiento	636	87%	586	47,52%	\$ 26.011.464,00	45,64
Acceso a servicios básicos	319	43,64%	317	25,70%	\$9.072.887,00	15,92%
Asistencia técnica y Capacitación	234	32,01%	225	18,24%	\$1.724.229,00	3,03%
Provisión de Insumos	29	3,96%	29	2,35%	\$ 283.849	0,50%
Estudios básicos y elaboración de proyectos	223	30,50%	222	18%	\$1.104.596,00	1,94%

Fuente: elaboración propia en base a información de la SSPA del MDS.

**Tabla 15.** Distribución por regiones de las SFC financiadas por el PAC para el período 2012-2016.

Región	SFC financiadas	Presupuesto Ejecutado
Buenos Aires Interior	67	\$5.672.843
Centro	74	\$5.531.000.
Cuyo- Patagonia – Rosario	54	\$ 4.646.888
Gran Buenos Aires	243	\$16.375.219
NEA	156	\$ 12.452.156
NOA	137	\$ 12.311.134
<b>TOTAL</b>	<b>731</b>	<b>\$56.989.240</b>

Fuente: elaboración propia en base a información de la SSPA del MDS.

El equipo de auditoría analizó 14 expedientes sobre un total de 731 expedientes de Solicitud de Financiamiento Complementario, que comprendieron obras de adecuación de espacios físicos, acceso a servicios básicos y equipamiento. Las solicitudes de

<sup>23</sup> El porcentaje es sobre el total de 731 SFC

<sup>24</sup> El porcentaje es sobre el total de 1233 OE



## Auditoría General de la Nación

financiamiento se orientaron a construcción, mejoramiento, adecuación y ampliación de cocina, baños, comedor, depósito y oficina (ver Anexo VII Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementario SFC, para un análisis detallado).

### **4. HALLAZGOS**

#### **Gobernanza del PNSA**

##### **4.1. Marco legal e institucional**

- 4.1.1. No se ha constituido la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación creada por Ley 25.724 y su Decreto Reglamentario 1018/2003, encargada de coordinar la instrumentación del PNSA.
- 4.1.2. No se encontró evidencia de la creación del Registro Único de Beneficiarios establecido en el art. 5 inc. (h) de la Ley 25.724. La creación de dicho registro estaba prevista como requisito básico para la implementación de mecanismos de control que garanticen que los fondos sean destinados a la atención de los beneficiarios.
- 4.1.3. El Programa de Abordaje Comunitario (PAC) carece de un marco legal específico que permita ajustar y/o actualizar la convocatoria única y cerrada de OC (heredada del Fondo Participativo de Inversión Social), e incorporar de esa manera nuevas OC según la demanda social. En la situación actual se verifica que hay organizaciones que prestan servicios alimentarios ubicadas en pequeñas y medianas ciudades que quedaron excluidas en la convocatoria única del Proyecto que se enfocó en los grandes aglomerados urbanos.

##### **4.2. Financiamiento del PNSA**

- 4.2.1. No se encontró evidencia de la constitución del Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional (FENAN) creado por Ley 25.724. Si bien durante el período auditado se registra la asignación presupuestaria al Programa 26-



## Auditoría General de la Nación

Seguridad Alimentaria, no está garantizada la intangibilidad de los recursos de afectación específica asignados a dicho fondo, prevista en la ley de creación del PNSA.

- 4.2.2. La evolución del presupuesto asignado al PNSA (Programa 26) durante el período auditado creció sólo un 104.46% y el presupuesto del PAC un 174.97%. Esto representa en la práctica un desfinanciamiento del Programa.
- 4.2.3. Durante el período 2011-2013, para la Actividad 7, correspondiente a los comedores comunitarios, el aumento de las asignaciones presupuestarias fue inferior al 1%. Por otra parte, en cuanto a la distribución por actividad del Programa 26, se evidencia una menor importancia relativa de la asignación presupuestaria destinada a la Actividad 7, quedando en tercer lugar para los años 2011 y 2012 y en cuarto lugar para el 2013, 2014, 2015 y 2016 (Tabla 5). Durante el periodo 2012-2016, la evolución de la ejecución presupuestaria de la Actividad 7 – Comedores Comunitarios experimenta altibajos, con una ejecución muy baja en 2015 (Tabla 7).
- 4.2.4. El PAC hasta el año 2006 se financió con fondos externos y a partir de ese año las autoridades nacionales decidieron continuar la ejecución del programa con fondos nacionales a través de la operatoria PNUD. Se destinan recursos nacionales en concepto de apoyo al PNUD que podrían ser canalizados para el financiamiento del eje alimentario.
- 4.2.5. La definición de los productos y unidades de medida, desarrollados por el programa 26 es imprecisa, lo que genera la imposibilidad de medir los efectos del programa en cuanto a “Asistencia Alimentaria a Población en Situación de Riesgo Social”. En este sentido, no se realiza ninguna distinción respecto a la cobertura de los titulares de derecho del programa 26 - Seguridad Alimentaria.



## Auditoría General de la Nación

### **4.3. Planificación, objetivos y metas**

- 4.3.1. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria no cuenta con un documento de base que contenga objetivos, metas cuantificadas, definición de componentes y líneas de acción.
- 4.3.2. Con respecto a la planificación del Programa de Abordaje Comunitario (PAC), si bien en el documento de Proyecto PNUD ARG/12/009 están definidos los objetivos generales y particulares y las metas de los productos, éstas últimas no están cuantificadas para el período 2012-2016. En la Revisión I realizada en 2016 para ampliar el plazo del PAC hasta marzo de 2020 se prevé una reducción progresiva de los beneficiarios del PAC y se elimina el eje programático “Niñez, Adolescencia y Género”.

### **4.4. Articulación interinstitucional**

- 4.4.1. No hubo una articulación sistemática y continua entre el PAC y PROHUERTA con el fin de incorporar en la población beneficiaria prácticas de producción de alimentos y autoabastecimiento. La falta de articulación entre el PAC y el Prohuerta no permite garantizar las condiciones hacia el logro de la seguridad alimentaria ya que, en lugar de promover el autoabastecimiento y el acceso a alimentos nutritivos, se financia la transferencia de recursos a la compra de alimentos industrializados. Las compras se centralizan en grandes cadenas de supermercados y se restringe la posibilidad de que los beneficiarios del Prohuerta y los pequeños productores puedan vender sus productos a las organizaciones comunitarias que prestan servicios alimentarios, y/o que las OE puedan tener a disposición verduras para autoconsumo.
- 4.4.2. No hubo articulación del PAC con la Secretaria de Empleo del Ministerio de Trabajo para realizar acciones de formación orientadas a promover la empleabilidad de las mujeres de las organizaciones comunitarias.
- 4.4.3. No hay evidencia de articulación entre el PNSA y el PAC y los diversos programas del Ministerio de Agroindustria (MAI), como el Programa de Agricultura Familiar y/o Valoremos los Alimentos, para incorporar como



## Auditoría General de la Nación

proveedores del PAC a pequeños productores y reducir desperdicios de alimentos, según lo establece la Resolución MDS 2040/03.

### **4.5. Transparencia**

- 4.5.1. La SSPA solo cuenta con datos fidedignos sobre la población beneficiaria y las provincias en donde se instrumenta el PROHUERTA para el año 2016.
- 4.5.2. Se observa inconsistencia en la información brindada por el PAC respecto a cantidades de los comedores financiados al 31/12/2016, en relación a la declarada a la Contaduría General de la Nación (CGN) expuestas en la Cuenta de Inversión (Tabla 8), verificándose una diferencia que genera incertidumbre para realizar determinaciones de recursos necesarios para la correcta ejecución del programa y, por otro lado, imposibilidad de evaluar correctamente los resultados de éste.

## **Desempeño del Programa de Abordaje Comunitario**

### **4.6. Eficacia en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional**

- 4.6.1. El PAC no elaboró una línea de base sobre la salud de la población beneficiaria para planificar el abordaje alimentario, desde una perspectiva de seguridad nutricional, que va más allá que el financiamiento del complemento alimentario a las prestaciones que brindan las OE. No hay un dato unificado de las condiciones de salud nutricional de la población asistida por el PAC. El desconocimiento de enfermedades por malnutrición como la obesidad impide planificar el abordaje nutricional como parte de la cura.
- 4.6.2. Las pautas nutricionales que brinda el PAC a las OE no incorporan las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) publicadas en 2016 por el Ministerio de Salud para actualizar los lineamientos alimentarios que se encuentran en el Anexo II del Proyecto PNUD AR 12/009 y en el documento de Seguimiento de Proyectos Alimentarios que contiene las Pautas Alimentarias propuestas por PAC para orientar a las OE (frecuencia recomendada de alimentos y propuestas de menús).



## Auditoría General de la Nación

- 4.6.3. Las Pautas Alimentarias para cada tipo de prestación que financia el PAC son generales, sin distinción por regiones; no se evidencian variaciones ni actualizaciones periódicas, se observan pautas alimentarias idénticas para los años 2013 y 2016.
- 4.6.4. No se encontró evidencia de un mecanismo de actualización automática del monto unitario destinado a financiar las diferentes prestaciones alimentarias del PAC (desayuno, almuerzo, merienda, merienda reforzada y cena).
- 4.6.5. No hay pautas alimentarias con la inclusión de menús con productos alimenticios libre de gluten destinados a personas con enfermedades celiacas.
- 4.6.6. No hay monitoreo permanente respecto del uso de menús y su debido cumplimiento por las OE; ni de las cantidades de frutas y verduras adecuadas por tipo de prestación mediante la correspondiente verificación de los equipos territoriales.

### **4.7. Capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias**

- 4.7.1. Los/as voluntarios/as que desarrollan acciones de asistencia y elaboración de alimentos (cocineras ad honorem) en las organizaciones comunitarias no reciben remuneración alguna ni otros beneficios sociales del PAC como retribución o compensación por las tareas realizadas, condición que atenta contra la efectiva continuidad en las prestaciones brindadas y financiadas por el programa.
- 4.7.2. El PAC no contempla financiamiento para el pago de viáticos o reembolsos de gastos a los responsables de la gestión administrativa y rendición de cuentas de las OS y OE. En este sentido, el Proyecto PNUD AR 12/009 establece que las organizaciones deben llevar un archivo sistemático de la documentación respaldatoria de los gastos e inversiones financiadas por el PAC<sup>25</sup>, lo cual constituye una carga que muchas organizaciones no pueden afrontar.

---

<sup>25</sup> Revisión A / Punto 3.2 Área de rendición de cuentas.



## Auditoría General de la Nación

### **4.8. Monitoreo de las prestaciones alimentarias**

- 4.8.1. No hay evidencia de un documento oficial o análisis del estado nutricional de la población asistida por el PNSA ni por el PAC. La información más reciente proviene de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud realizada por el Ministerio de Salud en 2005. Las consecuencias de esta situación son el desconocimiento del estado nutricional actual de la población y de los beneficiarios del PAC en particular, así como también la imposibilidad de hacer efectivo el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional de la población beneficiaria del programa.
- 4.8.2. No está garantizada la seguridad nutricional de la población beneficiaria del PAC durante el período auditado debido a las siguientes razones:
- a) La cantidad de nutricionistas contratados sólo permitió un abordaje de gabinete respecto de la seguridad nutricional de la población asistida (9 nutricionistas para todo el programa);
  - b) No hay un control de los alimentos comprados por las OS;
  - c) No se controlan las condiciones de higiene y seguridad en las que se brindan las prestaciones.
- 4.8.3. El PAC acepta como rendición de gastos de las OS, la compra de alimentos a los Bancos de Alimentos, lo que constituye una violación de la Ley 25.989 de donación de alimentos.
- 4.8.4. El proceso de monitoreo y evaluación del PAC está a cargo de la SSPA y de la Junta de Proyecto integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministerio de Desarrollo Social y el PNUD. De la información relevada surge que la Junta sólo tiene dos actas de reunión en los años 2012 y 2013.

### **4.9. Resultados de acciones conforme el eje Niñez Adolescencia y Género (NAG)**

- 4.9.1. A partir de 2015 se dejaron de ejecutar los componentes "Educación Alimentaria y Nutricional" (EAN) y "Familias y Nutrición" del PNSA. Esta discontinuidad en la gestión genera desigualdad dentro del PAC entre las OE capacitadas y las que quedaron sin capacitarse.



## Auditoría General de la Nación

- 4.9.2. El PAC carece de registros de datos sistematizados en sus Informes Semestrales para el año 2014 y los primeros semestres de 2012 y 2016.
- 4.9.3. No se ha realizado la articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación a fin de promover la empleabilidad de las mujeres y de mejorar su inserción en el mercado de trabajo, según lo previsto en el Proyecto PNUD. De acuerdo con lo informado por el organismo esto ocurrió “*por instancias ajenas al proyecto*” (Nota 151/17 SSPA-MDS).
- 4.9.4. En la última revisión I sustantiva del Proyecto PNUD ARG/12/009, realizada en 2016, se suprime el eje programático Niñez Adolescencia y Género (NAG), sin que conste un análisis que fundamente dicha supresión, en un contexto de alta vulnerabilidad social para esta población.

### **4.10. Resultados de las acciones orientadas a cumplir la meta reducción del hambre**

Durante el período 2012-2016, se redujo en un 15,86% la cantidad de organizaciones comunitarias financiadas por el PAC y en un 8,21% el número de beneficiarios que reciben prestaciones alimentarias, cayendo de 221.781 personas en 2012 a 203.554 en 2016, como consecuencia del criterio de convocatoria cerrada que no prevé la inclusión de nuevas organizaciones sociales. La cantidad de OE que financian una parte de sus prestaciones alimentarias mediante el PAC se redujo en 2016 en 40 OE desvinculadas del programa. Dicha cantidad representa junto con 2015 los picos más altos de bajas de OE durante el período auditado. A 2016, el PAC financió menos de la mitad del total inicial de organizaciones en un contexto de emergencia alimentaria y social.

En la Revisión I del Proyecto PNUD ARG/12/009 realizada en 2016 se prevé una reducción progresiva de los titulares de derechos del PAC para 2020. La estrategia de salida en la Revisión I prevé una reducción progresiva de los beneficiarios del PAC, partiendo de la línea de base de 2016, en la cual los beneficiarios pasarán de 198.000 personas, a 186.000 en 2018, a 179.000 en 2019 y a 173.000 en 2020.



## Auditoría General de la Nación

De las visitas a los comedores surge que en 2016 la afluencia de gente supera la capacidad instalada en las OC que deben dar de comer a más personas con la misma cantidad de prestaciones financiadas; por lo que deberán ajustar la cantidad de prestaciones declaradas y financiadas para la firma del próximo convenio.

### **4.11. Resultados de capacitación alcanzados en el período auditado<sup>26</sup>**

Durante el período 2012-2016, un 58,04% de las OE no participaron de los talleres sobre Educación Alimentaria Nutricional realizados por el área de capacitación del PNSA y a partir de 2016 no se ejecutó el componente de EAN. La falta de capacitación de los voluntarios para la selección, compra, manipulación y utilización de los alimentos puede generar consecuencias de afecciones en la salud de la población asistida en los comedores comunitarios. La necesidad de capacitación fue manifestada por las OE en las entrevistas mantenidas durante el relevamiento de campo.

### **4.12. Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementario (SFC)**

4.12.1. No se encuentra taxativamente identificada en el clasificador presupuestario la SFC. De este modo, no existe una clara identificación de los recursos asignados a SFC ni dentro del Presupuesto Nacional en el Programa 26 asignado al MDS ni en la Cuenta de Inversión.

4.12.2. En los relevamientos y visitas de campo de este equipo, se constató que las organizaciones sociales carecen de conocimiento sobre la existencia del trámite o la forma de acceder a él para realizar las SFC. El análisis de la base de datos de SFC del PAC evidencia que unas 606 OE (49,14%) no recibieron recursos de SFC en el período 2012-2016. Mientras que el financiamiento de SFC no estuvo orientado necesariamente a mejorar en forma prioritaria las organizaciones que

---

<sup>26</sup> Ver gráficos de distribución de las OE por taller ANEXO VI según base de datos de proyectos alimentarios PAC



## Auditoría General de la Nación

presentan mayores déficits en infraestructura, equipamiento y servicios básicos<sup>27</sup>, debido a la ausencia de una línea de base en la que se identifiquen las instituciones con niveles más críticos en esos aspectos. Sin embargo, el PAC informó mediante Nota 151/17 SSPA-MDS que *“las organizaciones que han solicitado SFC durante el período auditado han sido financiadas oportunamente”*.

Las deficiencias en infraestructura, servicios básicos, equipamiento e insumos afectan la calidad y las condiciones de higiene y seguridad en las que se prestan los servicios alimentarios. Además, disminuyen las capacidades de ampliar la cantidad de prestaciones alimentarias y la posibilidad de ampliar la cobertura e incorporar nuevas actividades extra-alimentarias de desarrollo de las OE. Todo ello redunda en un impacto negativo en la seguridad alimentaria de la población asistida por el PAC.

### **5. ANÁLISIS DEL ENVÍO A LA VISTA**

El informe, en su etapa de borrador, fue puesto en conocimiento del organismo mediante Nota N° 1103/2018-P (25/10/18) dirigida a la Ministra de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

La respuesta enviada por la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias, del Ministerio de Salud y Desarrollo Social mediante Nota N° 31/2018 (23/11/2018), incluida en el Anexo VIII del presente Informe, formula descargos que son analizados en el Anexo IX y que deja sin efecto el hallazgo referido a la ausencia de un registro de OC por el Ministerio en virtud de lo informado por el auditado (en mayo de 2017 se incorpora el CENOC a la órbita del MSyDS). En función de ello, se realizaron los cambios indicados en el Anexo IX.

---

<sup>27</sup> Documento de Proyecto PNUD ARG / 12/009 - Eje Alimentario.



## Auditoría General de la Nación

### 6. RECOMENDACIONES

#### Gobernanza del PNSA

##### 6.1. Marco legal e institucional

- 6.1.1. Arbitrar los medios para promover la creación de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación encargada de coordinar el PNSA, en cumplimiento de la Ley 25.724.
- 6.1.2. Crear el Registro Único de beneficiarios tal como lo estipula el art. 5 inc. (h) de la Ley 25.724.
- 6.1.3. Ampliar y abrir la convocatoria a nuevas organizaciones comunitarias que prestan servicios alimentarios a sectores vulnerables de la sociedad y que actualmente no son financiadas por el PAC, teniendo en cuenta criterios territoriales que incluyan a organizaciones ubicadas en localidades de pequeña y mediana escala poblacional. Esto permitirá incrementar la cantidad de OE financiadas por el PAC y la cantidad de beneficiarios directos que reciben asistencia alimentaria.

##### 6.2. Financiamiento del PNSA

- 6.2.1. Arbitrar los medios necesarios para constituir el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional (FENAN) creado por ley 25.724, a fin de garantizar la intangibilidad de los recursos destinados a paliar la emergencia alimentaria en el marco del PNSA.
- 6.2.2, 6.2.3. Arbitrar los medios para garantizar la continuidad y vigencia de las partidas presupuestarias destinadas al PNSA a fin de que no pierdan importancia relativa en el conjunto de políticas públicas dirigidas a atacar el hambre en la Argentina.
- 6.2.4. Analizar la pertinencia de la intervención del PNUD de acuerdo a los resultados obtenidos en función del costo-beneficio.
- 6.2.5. Definir la unidad de medida de las metas físicas conforme a los objetivos programados y a los resultados esperados, de manera que garanticen el adecuado seguimiento sobre la ejecución de los recursos.



## Auditoría General de la Nación

### **6.3. Planificación, objetivos y metas**

- 6.3.1. Desarrollar la actualización del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, asegurando la definición de objetivos y metas cuantitativos, indicadores, mecanismos de seguimiento del Plan y sus componentes y cronogramas calendarizados de ejecución.
- 6.3.2. Evaluar la necesidad de ampliar el período de vigencia del PAC a través de nuevas revisiones y/o la formulación de un nuevo proyecto del MDS como componente del PNSA, que no limiten el número de beneficiarios directos.

### **6.4. Articulación interinstitucional**

- 6.4.1. Promover una articulación sistemática y continua entre el PAC y el proyecto Prohuerta para la creación de huertas comunitarias en las sedes de las organizaciones ejecutantes y habilitar la compra de alimentos de los productores integrados al Prohuerta.
- 6.4.2. Instrumentar iniciativas conjuntas entre el PAC y la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación para promover la formación y empleabilidad laboral de las mujeres, conforme lo previsto en el Programa.
- 6.4.3. Efectivizar la articulación con la Secretaría de Gobierno de Agroindustria para incorporar a los pequeños productores como proveedores de alimentos de las OC.

### **6.5. Transparencia**

- 6.5.1. Efectivizar la sistematización de la información referida a la implementación del PNSA, que pueda dar cuenta de la gestión realizada con el histórico de datos.
- 6.5.2. Revisar y optimizar el sistema de información que genera datos sobre las metas físicas (comedores asistidos) con el fin de dar certidumbre sobre las salidas del sistema de información utilizado.



## Auditoría General de la Nación

### **Desempeño del PAC en lo referido a las prestaciones alimentarias**

#### **6.6. Eficacia en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional**

- 6.6.1. Elaborar una línea de base del estado de salud de la población beneficiaria del PAC para que el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional pueda orientarse a facilitar el tratamiento de las enfermedades derivadas de la malnutrición, desnutrición y obesidad.
- 6.6.2. Incorporar el uso de las Guías Alimentarias para la Población (GAPA) publicadas en 2016 por el Ministerio de Salud para actualizar las Pautas Alimentarias Nutricionales, en particular el ANEXO II del Proyecto PNUD AR 12/009.
- 6.6.3. Diferenciar las Pautas Alimentarias por región y actualizarlas periódicamente según los requerimientos nutricionales de la población asistida.
- 6.6.4. Establecer un mecanismo de actualización automática del monto unitario destinado a financiar las diferentes prestaciones alimentarias del PAC a fin de que el monto por prestación pueda representar el costo real de los alimentos con su correspondiente capacidad de compra, con el fin de evitar la discrecionalidad para fijar el monto de las prestaciones alimentarias y generar una potencial mejora de la calidad nutricional de las prestaciones alimentarias financiadas por el PAC.
- 6.6.5. Incluir en las pautas alimentarias y en las propuestas de menús como así también en la consideración de los montos por prestaciones la estimación de los alimentos libres de gluten destinados a personas con enfermedades celíacas.
- 6.6.6. Hacer un seguimiento y monitoreo periódico de los menús que ofrecen las OC hasta poder certificar la inclusión de las cantidades de frutas y verduras con la frecuencia estimada de una alimentación saludable.

#### **6.7. Capacidad de gestión de las OC**

- 6.7.1. Evaluar la necesidad de implementar algún tipo de retribución o compensación a las personas que desarrollan acciones de asistencia y elaboración de alimentos en las organizaciones comunitarias, en línea con lo previsto en el eje de género del proyecto PNUD.



## Auditoría General de la Nación

6.7.2. Contemplar el financiamiento por el PAC para los viáticos a los responsables de la rendición de cuentas de las OS y OE.

### **6.8. Monitoreo de las prestaciones alimentarias**

6.8.1. Implementar en forma conjunta con el Ministerio de Salud una evaluación del estado nutricional de la población para actualizar los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud de 2005. Promover la articulación con centros de salud comunitarios a fin de avanzar en la definición del perfil nutricional de los beneficiarios del PAC tal como lo establece el Proyecto.

6.8.2. Incorporar más nutricionistas a los equipos territoriales y al Área Central de Seguimiento del PAC a fin de posibilitar el monitoreo efectivo de la calidad nutricional y las condiciones de higiene y seguridad en las que se brindan las prestaciones alimentarias.

6.8.3. Establecer criterios de control sobre el gasto de consumo de alimentos por las OC, de manera tal que el PAC pueda garantizar la inocuidad y propiedades nutritivas de los alimentos de las prestaciones que financia. Arbitrar los medios para garantizar que la donación de alimentos que reciben las organizaciones comunitarias de los diversos bancos de alimentos sean efectivamente donaciones y no involucren el pago a dichos bancos. Establecer mecanismos que garanticen la elegibilidad de los alimentos provenientes de los bancos de alimentos.

6.8.4. Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación del desempeño del Programa de Abordaje Comunitario que permitan medir la eficacia y efectividad del programa y regularizar la frecuencia y continuidad de la Junta de Proyecto destinada junto a la SSPA a llevar adelante el proceso de monitoreo y evaluación.

### **6.9. Resultados de acciones conforme el eje Niñez Adolescencia y Género (NAG)**

6.9.1. Reanudar la ejecución de los componentes del PNSA "Educación Alimentaria y Nutricional" y "Familias y Nutrición" contemplados en la Ley 25.724, a fin de brindar capacitación al 100% de las OC. Profundizar las acciones de capacitación con carácter de urgencia en cuanto a la manipulación de los alimentos y



## Auditoría General de la Nación

condiciones de higiene y seguridad en las que se desarrollan las prestaciones a cargo del PAC.

- 6.9.2. Completar la serie de datos sistematizados en los registros de acciones de articulación según nivel de gobierno y según ejes programáticos (alimentario/nutricional, niñez/adolescencia, género, otras temáticas).
- 6.9.3. Implementar acciones de articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación, conforme lo previsto en el proyecto PNUD, con el fin de mejorar las oportunidades laborales de las mujeres involucradas en el trabajo en las OC.
- 6.9.4. Garantizar la continuidad de las acciones tendientes a abordar las problemáticas singulares comprendidas en el eje programático niñez, adolescencia y género, conforme lo previsto en el proyecto PNUD.

### **6.10. Resultados de las acciones orientadas a cumplir la meta reducción del hambre**

Establecer los mecanismos necesarios para ampliar la convocatoria a nuevas organizaciones comunitarias en sintonía con la extensión de la emergencia alimentaria del país. Arbitrar los medios para actualizar la cantidad de prestaciones financiadas según la demanda social de prestaciones alimentarias que reciben las OC.

### **6.11. Resultados de capacitación alcanzados en el período auditado**

Arbitrar los medios para capacitar a todas las OE para la selección, compra, manipulación y utilización de los alimentos; para el fortalecimiento de las OE conforme lo previsto en el proyecto PNUD.

### **6.12. Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementario (SFC)**

- 6.12.1. Definir claramente los componentes alimentarios y subcomponentes del Proyecto PNUD ARG /12/009. Definir con claridad las partidas presupuestarias destinadas a SFC dentro Programa 26 con el fin de posibilitar el seguimiento, evaluación y control en virtud de la transparencia en la ejecución del programa.



## Auditoría General de la Nación

6.12.2. Distribuir los recursos presupuestarios del PAC destinados a SFC a fin de mejorar las condiciones básicas de infraestructura, equipamiento y acceso a servicios básicos en las que se desarrollan las prestaciones financiadas por el PAC a las OE que no recibieron SFC.

## 7. CONCLUSIÓN

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria es el instrumento de política pública más importante en materia de alimentación y nutrición a nivel nacional, dirigido a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social (niños y adolescentes, embarazadas, discapacitados y ancianos).

En los 15 años transcurridos desde el inicio de su implementación, no se han desarrollado los instrumentos previstos en su marco legal: (a) no se constituyó la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación responsable de la coordinación del Plan, (art. 4 Ley 25.724), (b) no se creó el Registro Único de Beneficiarios (art.5, inciso h, Ley 25.724) y, (c) no se conformó el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional con el fin de garantizar la intangibilidad de los recursos financieros destinados al Plan (art.9, Ley 25.724), y se registró durante el período auditado un desfinanciamiento del PNSA.

Otra deficiencia detectada del PNSA fue la débil articulación con los demás organismos involucrados en la ejecución del Plan, en particular, con el Programa Prohuerta para promover el autoabastecimiento de alimentos de las organizaciones comunitarias.

En cuanto al Programa de Abordaje Comunitario (PAC), la ausencia de estudios sobre el estado nutricional de la población beneficiaria y de metas cuantificadas para la planificación operativa dificulta la medición del desempeño del programa.

Cabe señalar que la última revisión sustantiva del proyecto PNUD/ARG dejó sin efecto el eje “Niñez Adolescencia y Género”, definido en la formulación del proyecto original como uno de los tres ejes fundamentales del Programa, orientado al desarrollo de capacidades y a la contención social. Esta situación junto con la discontinuidad de los componentes “Educación Alimentaria y Nutricional” y “Familias y Nutrición” del PNSA, atentan contra la equidad en la población beneficiaria y reducen el alcance del programa a



## **Auditoría General de la Nación**

la transferencia de dinero para una alimentación de subsistencia que no garantiza la seguridad nutricional.

Se considera relevante, asimismo, la falta de articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación, conforme lo previsto en el proyecto PNUD, a fin de lograr la inserción laboral de las mujeres que trabajan en las organizaciones comunitarias.

El PAC cumple una función esencial en las políticas alimentarias y se ha constituido en una plataforma de organizaciones y redes sociales que ha nutrido el tejido social en barrios de los grandes aglomerados urbanos. En este sentido, debería ampliarse la convocatoria a aquellas organizaciones que hoy no están siendo financiadas por el PAC y hacerla extensiva a pequeñas o medianas ciudades hoy excluidas de este programa y establecer mecanismos de actualización de los montos de las prestaciones alimentarias que garanticen la seguridad alimentaria en todas sus dimensiones y, de esta manera, cumplir con la obligación indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.

## **8. LUGAR Y FECHA**

BUENOS AIRES, Octubre 2018.

## **9. FIRMAS**



Auditoría General de la Nación

**ANEXO I- Marco Legal e Institucional**

**1. Normativa aplicable**

Normativa	Sumario
<b>Constitución Nacional</b>	Art. 14 El Estado debe asegurar <i>“la protección integral de la familia”</i> y <i>“la compensación económica familiar”</i>
	Art. 16 Consagra que <i>“todos sus habitantes son iguales ante la ley”</i> .
	Art. 75; inc. 22 Todos los tratados enumerados en este artículo, en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Inc. 23 El congreso deberá <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 reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”</i> .
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	Artículo XI. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.
Declaración Universal de Derechos Humanos	1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Artículo 11: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia... 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los



## Auditoría General de la Nación

	<p>regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;</p> <p>b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan."</p>
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Artículo 12, Inc. 2: "...los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.
Convención sobre los Derechos del Niño Ley 23.849 22/10/1990	Artículo 6, inc. 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño. Artículo 27: Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado...siendo los padres u otras personas responsables de proporcionar las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño. Los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas y en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
Ley 19.836 15/9/72	Establece el régimen para el desenvolvimiento y control de las fundaciones. El capítulo IV está dedicado al régimen de Contabilidad y Documentación.
Ley 23.396 18/02/1987	Aprueba "Acuerdo Básico Modelo de Asistencia entre la República Argentina y el PNUD", 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 25.724 17/01/2003	Ley de Seguridad Alimentaria. Crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.
Ley 25.989 16/12/2004	Crea el Régimen Especial para la Donación de Alimentos en Buen Estado.
Ley 25.855 4/12/2003	Tiene por objeto promover el voluntariado social, instrumento de la participación solidaria de los ciudadanos en el seno de la comunidad, en actividades sin fines de lucro y, regular las relaciones entre los voluntarios sociales y las organizaciones donde desarrollan sus actividades.
Ley 26.061 26/10/2005	Estableció el Sistema de Protección integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
Ley 26.994 1/10/2014	Aprueba el Código Civil y Comercial de la Nación. Artículo 190: Las simples asociaciones tienen la obligación de certificar sus estados contables. Arts. 320 a 327:
Ley 27.160	Establece que las asignaciones familiares previstas en la ley 24.714 y normas complementarias y modificatorias, serán móviles y el cálculo del índice de movilidad se realizará conforme a lo previsto en el Anexo de la ley 26.417.
Ley 26.895	Presupuesto Nacional para el ejercicio 2010
Ley 26.728	Presupuesto Nacional para el ejercicio 2012
Ley 26.784	Presupuesto Nacional para el ejercicio 2013
Ley 26.895	Presupuesto Nacional para el ejercicio 2014
Ley 27008	Presupuesto Nacional para el ejercicio 2015
Ley 27198	Presupuesto Nacional para el ejercicio 2016



## Auditoría General de la Nación

Decreto PEN 108/02 17/01/2002	Declara la emergencia alimentaria nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002. <sup>28</sup> Crea el Programa de Emergencia Alimentaria, 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.
Decreto PEN 901/2003 10/10/2003	Definió que el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación estaría coordinado por la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, que funcionaría en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
Decreto PEN 1018/2003 29/04/2003	Aprueba la reglamentación de la Ley 25.724. 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> <sup>91</sup>
Decreto PEN 2011/2004 6/1/2005	Promulga la ley 25989 que establece el régimen para la donación de alimentos en buen estado vetando parcialmente el texto legal en lo relativo al artículo 9º por el cual se disponía que "una vez entregadas al donatario las cosas el donante queda liberado de responsabilidad por los daños y perjuicios que pudieran producirse con ellas o por el riesgo de las mismas, salvo que se tratase de hechos u omisiones que degeneraren en delitos de derecho criminal".
Decreto PEN 1602/2009	Incorpora como inciso c) del artículo 1º de la Ley 24.714 y sus modificatorios, el siguiente texto: "c) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal."
Decreto PEN 13/2015	Organiza la estructura ministerial y las funciones del Ministerio de Desarrollo Social.
Resolución MDS 18/03 20/9/2002	Convenio entre la Secretaria de Políticas Sociales del MDS y la Secretaria de Programas Sanitarios del Ministerio de Salud orientado a capacitar multiplicadores como agentes sanitarios, promotores sociales, profesionales de las áreas de salud y social y/u otros.
Resolución MS 196/2003 26/08/2003	Aprobó la realización de <i>Encuesta Nacional de Nutrición y Salud</i> en el ámbito de la Secretaría de Programas Sanitarios por medio de la Unidad Ejecutora de Programas Materno Infantiles del Ministerio de Salud.
Resolución MDS 2040/2003 29/12/2003	Se aprueba PNSA, destinado a financiar acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria.
Resolución MDS 2458/2004	Aprueba la normativa unificada para la solicitud, trámite y otorgamiento de subsidios destinados a personas físicas, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, reconocidas por el Ministerio de

<sup>28</sup> La emergencia alimentaria fue prorrogada a través de diversas normas posteriores, Decreto 1121/2003 (hasta 10/12/2003); Decreto 1069/2003 (hasta 31/12/2004); Decreto 1693/2004 (hasta 31/12/2005); Ley 26.077 (hasta 31/12/2006); Ley 26.204 (hasta 31/12/2007); Ley 26.339, Ley 26.456, Ley 26.563 y Ley 26.729 (hasta 31/12/2013); Ley 26.896 (hasta 31/12/2015); Ley 27. 200 (hasta 31/12/2017).



## Auditoría General de la Nación

	Desarrollo Social 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
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2. Marco institucional

### Marco Institucional del PAC Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

La Unidad Ejecutora y Dirección Nacional del PAC está a cargo de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias (SSPA) del MDS, organismo responsable de la planificación y gestión general del proyecto, la presentación de informes, contabilidad, monitoreo y evaluación y la administración y auditoría del uso de los recursos.

Según el Decreto 13/2015 el MDS tiene entre sus funciones asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo que hace al desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades del país en un marco de derechos y equidad territorial, articulando intersectorialmente y con otras jurisdicciones provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las acciones ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad social.

La SSPA estuvo bajo la órbita de la Secretaría de Economía Social hasta diciembre de 2015 y a partir de la nueva administración se ubica en el organigrama bajo la Secretaría de Acompañamiento y Protección Social.

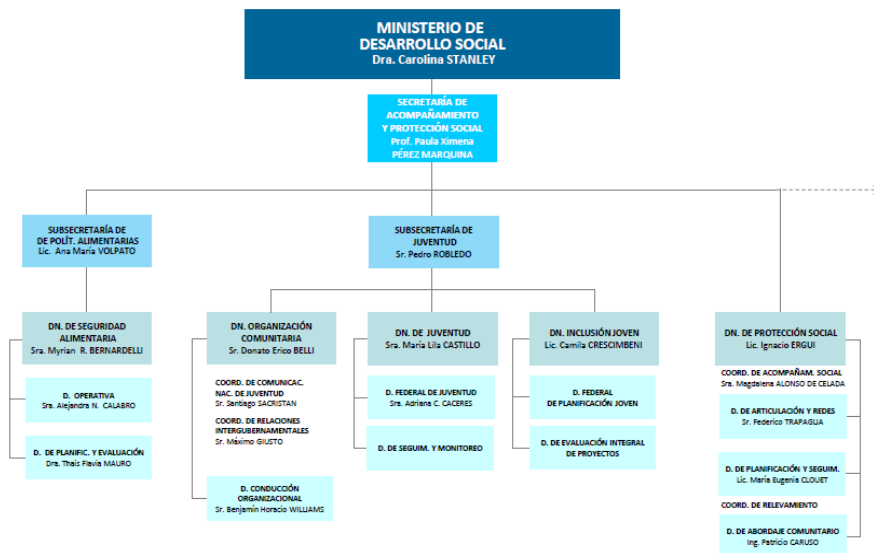
### Organigrama hasta el 10/12/2015



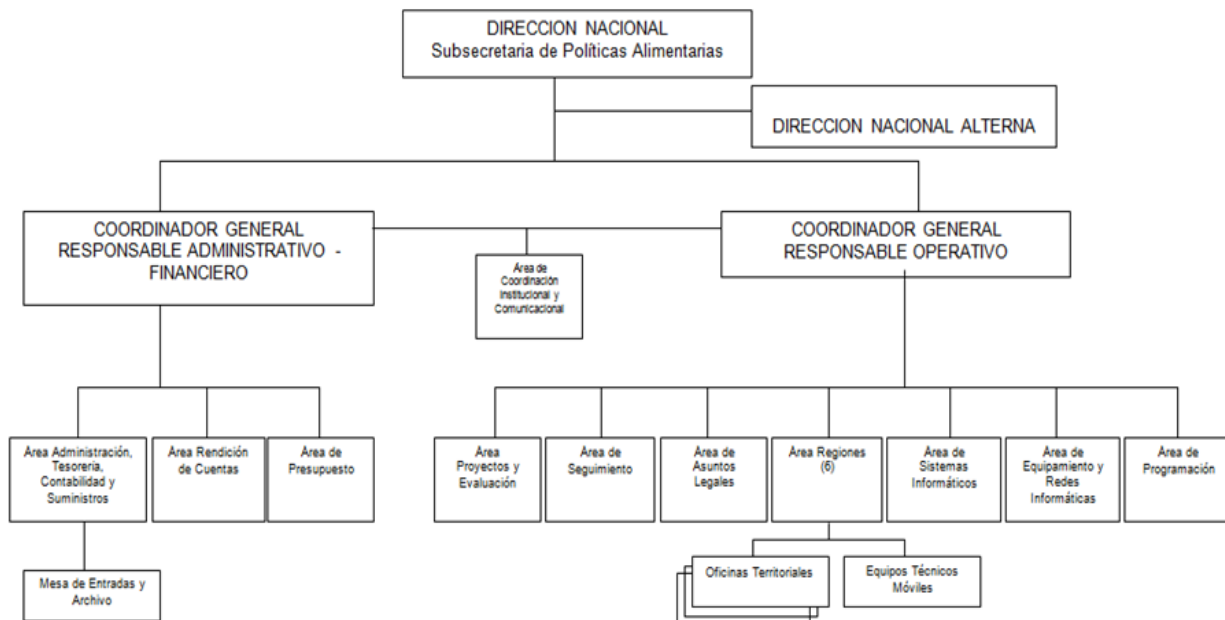


Auditoría General de la Nación

Organigrama a partir del 10/12/2015



Organigrama del PAC<sup>29</sup>



Fuente: Proyecto PNUD 12/09

<sup>29</sup>Al cierre del trabajo de campo de esta auditoría (marzo 2018), el organigrama del PAC se modificó quedando sólo una Coordinación General operativa y financiera dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias (ex Subsecretaría de Políticas Alimentarias) del MDS.



## Auditoría General de la Nación

### 2. Estructura organizativa del PAC

#### 1- Dirección Nacional

La Dirección Nacional depende de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

#### 2- Coordinación General Responsable del Proyecto

El Coordinador General Responsable del Proyecto tiene una función institucional en la representación del Proyecto, brinda asesoramiento a la Dirección Nacional e interviene en los actos administrativos y las actividades que por su monto o complejidad esa Dirección no delega en los Coordinadores Generales Responsables Operativo y/o Administrativo Financiero.

#### 3- Coordinador General Responsable Administrativo Financiero

Sus funciones son:

- Monitorea el cumplimiento de los procedimientos, normas y objetivos presupuestarios;
- Coordina las acciones vinculadas con la administración financiera del Proyecto;
- Elabora directivas para el diseño de los manuales, instrumentos de intervención y/u otra documentación relevante del Proyecto.

#### 4- Coordinador General Responsable Operativo

Sus funciones son:

- Tiene la firma autorizada por el MDS para los actos administrativos y todas las actividades que le sean delegadas por el Director del Proyecto,
- Está a cargo de la gestión operativa del proyecto,
- Define la estrategia de intervención del Proyecto en el marco de las políticas del MDS,
- Representa institucionalmente al proyecto antes otras áreas del estado y de las organizaciones de la sociedad civil,
- Elabora directivas para el diseño de los manuales, instrumentos de intervención y otra documentación relevante del proyecto.

El Coordinador General Responsable Operativo está a cargo de las siguientes áreas.

##### 4.1- Área de Proyectos y Evaluación

Sus funciones son:

- Diseñar los instrumentos de evaluación ex ante de los subproyectos;
- Diseñar la estrategia de difusión para la presentación de subproyectos;
- Producir materiales de capacitación para apoyar la formulación de los subproyectos;
- Definir los aspectos técnicos para la elegibilidad de subproyectos y de las entidades ejecutoras solicitantes;
- Establecer los criterios de evaluación ex ante para cada tipo de subproyecto;
- Diseñar y actualizar las guías metodológicas y otros materiales necesarios para las actividades de formulación de subproyectos;
- Proponer criterios de prioridad y eventuales modificaciones en el diseño de los subproyectos e inclusiones de nuevos tipos de subproyectos y áreas de intervención del Proyecto a partir de la experiencia de su implementación;
- Asesorar al Coordinador General Responsable Operativo en la articulación que se realice con otros programas para la presentación y evaluación de subproyectos;



## Auditoría General de la Nación

- Brindar capacitación a los consultores que se desempeñan en las actividades de presentación y evaluación de subproyectos;
- Participar en estudios referidos a línea de base, resultados de evaluación de subproyectos, diagnóstico de la población beneficiaria articulando con el área de programación;
- Participar de los procesos de promoción y evaluación para la presentación de los subproyectos de acuerdo a las metodologías aprobadas;
- Asesorar a los Responsables Regionales en la selección de consultores que realizan tareas vinculadas a la evaluación de subproyectos;
- Apoyar las actividades del Comité de Reconsideración;
- Coordinar equipos de profesionales y técnicos con experticias particulares concernientes a las especificidades de los subproyectos presentados.

### 4.2- Área de Seguimiento

Sus funciones son:

- Diseñar los instrumentos de seguimiento de los subproyectos;
- Retroalimentar el Proyecto mediante la actualización de los mecanismos y métodos de seguimiento de la ejecución de los subproyectos, sobre la base de la información y propuestas suministradas por los Responsables Regionales y actividades de supervisión por muestreo desarrolladas por el área;
- Diseñar y participar en las actividades de capacitación a los consultores que se desempeñan en las actividades de seguimiento de los subproyectos;
- Participar de estudios sobre aspectos referidos a la ejecución de los subproyectos, articulando con el Área de Programación;
- Realizar la evaluación del seguimiento de los subproyectos;
- Brindar criterios metodológicos para promover la mejora de la calidad de los subproyectos;
- Apoyar las actividades del Comité de Reconsideración;
- Asesorar a los Responsables Regionales y los Jefes Territoriales en la selección de consultores que realicen actividades de seguimiento.

### 4.3- Área de Asuntos Legales

Sus funciones son:

- Asistir legalmente a la Coordinación General;
- Diseñar y elaborar los instrumentos legales y contractuales del Proyecto;
- Organizar y mantener operativo el Registro de Organizaciones Elegibles del Proyecto;
- Supervisar en las tareas de contratación de los subproyectos;
- Definir los aspectos jurídicos de los convenios y acuerdos que realiza el Proyecto con otras instituciones públicas y privadas;
- Asesorar en las tareas jurídicas de las áreas operativas del Proyecto;
- Capacitar a los abogados de las Regiones;
- Realizar actividades de fortalecimiento de las OC en aspectos jurídicos y de gestión;



## Auditoría General de la Nación

- Asistir en la formalización de las organizaciones comunitarias, a fin de poder ingresar al Registro de Organizaciones Elegibles<sup>30</sup>.

### 4.4- Áreas de Regiones

El Proyecto está organizado en seis regiones: Noroeste, Noreste, Centro, Cuyo - Patagonia y Rosario, Gran Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires Interior. Las Regiones realizan sus actividades bajo la supervisión del Coordinador General Responsable Operativo. Cada una de ellas está a cargo de un Responsable Regional y cuentan con un equipo técnico de apoyo en el nivel central, las oficinas territoriales y los equipos móviles. Sus funciones son:

- Coordinar las actividades del Proyecto en el territorio definido;
- Supervisar el cumplimiento de las diferentes etapas que atraviesan los subproyectos desde la presentación hasta el fin de la ejecución;
- Realizar la solicitud de los desembolsos verificando el cumplimiento de las condiciones que lo habilitan;
- Coordinar, supervisar, orientar y apoyar la tarea de los jefes de las oficinas de su Región;
- Coordinar, supervisar y orientar la tarea del equipo técnico móvil;
- Evaluar la operatoria de su Región, conjuntamente con los Jefes de las Oficinas Territoriales;
- Articular acciones con las instituciones y organizaciones de su Región, en forma conjunta con la Coordinación y los Jefes de Oficina Territoriales;
- Elaborar estrategias para corregir desvíos, optimizar recursos e impactos del Proyecto a nivel regional.
- Preparar y remitir periódicamente al Coordinador General Responsable Operativo información agregada que da cuenta del estado de situación de los subproyectos de la región a su cargo;
- Participar de la capacitación de los equipos técnicos a su cargo;
- Ingresar los datos de los subproyectos de su Región en el sistema de información;
- Proveer de información sobre su experiencia de campo a las áreas de Proyectos y Evaluación, Seguimiento y Programación;
- Implementar encuentros Regionales y/o Locales;
- Participar en el diseño y elaboración de los instrumentos legales y contractuales del Proyecto;
- Participar en las tareas de contratación de los subproyectos;
- Realizar actividades de fortalecimiento de las organizaciones en aspectos jurídicos y de gestión;
- Asistir en la formalización de las organizaciones comunitarias, a fin de poder Ingresar al Registro de Organizaciones Elegibles;
- Mantener actualizado los datos a efectos de la carga del Registro de Organizaciones Elegibles centralizada en el Área de Asuntos Legales.

Para desarrollar las actividades de campo cada Región cuenta con las siguientes instancias operativas:

---

<sup>30</sup> Es el padrón de las organizaciones elegibles para el programa. Se establece como requisito para el ingreso al mismo, haberse presentado a un llamado público a presentación de proyectos y haber resultado elegible.



## Auditoría General de la Nación

### 4.4.1- Oficinas Territoriales del Proyecto

El Proyecto cuenta con una estructura territorial conformada por 19 oficinas en el interior del país<sup>31</sup> y una oficina central en la CABA.

Las Oficinas Territoriales (OT) cuentan con equipos profesionales adecuados a las tareas que realizan: promoción de subproyectos, evaluación ex ante, seguimiento y control de los subproyectos financiados, realización de estudios, capacitación y asistencia técnica a las Organizaciones. Además realizan actividades de articulación del Proyecto con las entidades públicas y privadas de sus territorios. Para el desarrollo de estas tareas contarán con el apoyo técnico de las áreas: Asuntos Legales; Proyectos y Evaluación; y Seguimiento.

Cada oficina, a su vez, propone un plan de trabajo para las actividades mencionadas que una vez aprobado por los respectivos Responsables Regionales. La modalidad distintiva del trabajo en las OT es el contacto directo y permanente con las organizaciones comunitarias en el marco de un plan sistemático y pautado de intervención que contempla la normativa del Proyecto. La OT está constituida por un Jefe Territorial, un equipo de profesionales y técnicos que cumplen las funciones de supervisores y asistentes. La actividad de las oficinas es apoyada también por profesionales pertenecientes a los equipos móviles de la Región.

El Jefe Territorial es el delegado del Proyecto en un territorio determinado actuando como representante local del Proyecto ante otras Instituciones y supervisando el trabajo del personal a su cargo. Para ello articula con otros Programas provinciales y municipales y con las unidades ejecutoras provinciales de Programas Nacionales.

El Jefe Territorial responde operativamente al Responsable Regional. Por su parte los Supervisores dependen del Jefe Territorial y tienen a su cargo una cartera determinada de subproyectos y eventualmente una línea específica de intervención de acuerdo a su experticia profesional (arquitectos, ingenieros, nutricionistas, etc.).

### 4.4.2- Equipos Técnicos Móviles

Cuando la actividad en una temática específica lo requiere, se organiza un equipo móvil en la Región donde sea necesario a juicio del Coordinador General Responsable Operativo. Estos equipos responden operativamente al Responsable Regional, independientemente de donde tengan su asiento físico. Su función es apoyar a las distintas oficinas de una Región, en diferentes momentos de la operatoria del Proyecto.

## 4.5-Área de Sistemas Informáticos

Sus funciones son:

- El diseño de los softwares específicos del Proyecto;
- Actualización de los sistemas de acuerdo a los requerimientos del Proyecto;
- Administrar las bases de datos;
- Brindar asistencia en la atención a usuarios en cuanto a las salidas del sistema;
- Realizar salidas especiales del sistema de acuerdo a los requerimientos de las distintas Áreas del Proyecto.

---

<sup>31</sup> Bariloche, Catamarca, Concordia, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Plata, Mar del Plata, Mendoza, Paraná, Posadas, Resistencia, Rosario, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán



## **Auditoría General de la Nación**

### **4.6-Área de Equipamiento y Redes Informáticas**

Sus funciones son:

- Instalar y mantener el equipamiento Informático y las redes de comunicación;
- Mantener el sistema de las comunicaciones electrónicas;
- Brindar asistencia a los usuarios en lo referido a equipamiento, manejo de los softwares comerciales y redes de información.

### **4.7-Área de Programación**

Sus funciones son:

- Elaborar los indicadores para el monitoreo global del Proyecto;
- Efectuar propuestas de actualización permanente del Proyecto y de sus líneas de acción;
- Elaborar informes de monitoreo y diagnósticos correspondientes a las áreas de intervención del Proyecto;
- Producir información para los responsables del proyecto y distintas áreas en especial de Seguimiento y Proyectos como insumos para el diseño y actualización de instrumentos y procedimientos;
- Participar en la definición de criterios para la selección de áreas geográficas de intervención y de población objetivo a ser atendida por el Proyecto;
- Participar en la planificación de las actividades del Proyecto;
- Asistir a los responsables para la definición de metas y resultados en cada etapa del ciclo de subproyectos, identificando el grado de cumplimiento de las metas programadas;
- Responder a los requerimientos de información referida al Proyecto provenientes del Coordinador General Responsable Operativo y de usuarios externos;
- Proponer estudios especiales sobre aspectos que se consideren relevantes para el cumplimiento de las tareas de programación y para el desarrollo global del Proyecto;
- Dirigir los estudios referidos a línea de base, evaluación de impacto y evaluaciones ex post;
- Aportar al diseño conceptual del sistema de información, elaborando indicadores y estadísticas;
- Participar en la revisión del sistema de información y realizar propuestas de actualización del mismo.

## **5- Área de Coordinación Institucional y Comunicación**

Sus funciones son:

- Asistir en la organización interna del Proyecto y elaborar las estrategias de comunicación interna y externa del Proyecto;
- Coordinar tareas con las distintas áreas del Ministerio de Desarrollo Social;
- Facilitar la vinculación del Proyecto con autoridades provinciales y municipales y con las organizaciones de la sociedad civil participantes del Proyecto;
- Proponer las estrategias e instrumentos de comunicación del Proyecto;
- Realizar la gestión del seguimiento de las acciones comunes abordadas con otros programas y áreas gubernamentales.



## Auditoría General de la Nación

El organismo informó (Notas 133/2017 y 151/2017 SSPA-MDS, Actas de la Junta de Proyecto<sup>32</sup>) sobre la conformación del personal de la Unidad Ejecutora. De los 172 recursos humanos que conforman el equipo de trabajo del proyecto (tanto a nivel central como en las Unidades Territoriales), sólo 15 se encuentran contratados bajo la modalidad PNUD, otras 5 pertenecen a la planta permanente y las restantes 152 personas tienen contrato según Decreto 1421/02 Res. 48 SINEP de planta transitoria.

Distribución del personal afectado al PAC por Regiones.

Regiones	AGBA	BAI	Centro	Cuyo, Patagonia, Rosario	NEA	NOA
RRHH	32	11	20	17	22	22

**Fuente:** Nota 151/2017 MDS y Acta del Informe de visita de campo al Proyecto (22/06/2017)

### 3. Proyecto PNUD ARG/12/009: Productos, indicadores, metas y actividades PAC

**Producto Esperado 1:** Organizaciones de la comunidad brindando servicios alimentarios en forma continua, con adecuados niveles de seguridad, higiene y calidad nutricional, logrados.

Indicadores	Metas de los productos	Actividades
Montos desembolsados para prestaciones alimentarias y subproyectos complementarios durante el año.	Aumento del acceso a los servicios sociales básicos de las organizaciones comunitarias.	Financiamiento de las prestaciones alimentarias y subproyectos complementarios.
Beneficiarios y prestaciones alimentarias aprobadas por mes.		Control de los montos desembolsados de acuerdo a los objetivos de los subproyectos.
Subproyectos de prestaciones alimentarias y fortalecimiento en ejecución y finalizados		Seguimiento y acompañamiento a las organizaciones para la ejecución de los subproyectos.
Organizaciones que han ejecutado subproyectos de prestaciones alimentarias y fortalecimiento comunitario.		Actualización periódica de menú orientador, de criterios de calidad según modalidad de servicios alimentarios.
Menú y criterios de calidad según modalidad brindados		Articulación con centros de salud en territorios seleccionados.
Organizaciones en territorios seleccionadas que han articulado con centro de salud.		Talleres de capacitación vinculados a calidad nutricional, seguridad e higiene.
Talleres realizados		

**Producto Esperado 2:** Organizaciones comunitarias con servicios y actividades vinculadas especialmente con niñez, adolescencia y género ampliados y mejorados.

<sup>32</sup> Informes de visita de campo al Proyecto (22/06/2017).



## Auditoría General de la Nación

Indicadores	Metas de los productos	Actividades
Organizaciones que han ejecutado subproyectos de fortalecimiento comunitario.	Incremento de la capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias.	Identificación y georeferenciamiento de organizaciones relacionadas con niñez, adolescencia y género.
Organizaciones que han ejecutado subproyectos con servicios destinados a niñez, adolescencia y género		Sensibilización y difusión de estas temáticas.
Subproyectos de fortalecimiento comunitario en ejecución y finalizados.		Financiamiento de subproyectos de fortalecimiento comunitario.
Capacitaciones realizadas		Capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento institucional.
		Control de los montos desembolsados de acuerdo a los objetivos de los subproyectos.
		Seguimiento y acompañamiento para la ejecución de subproyectos.

**Producto Esperado 3:** Organizaciones Comunitarias fortalecidas y articuladas con áreas y organismos del sector público de todos los niveles jurisdiccionales.

Indicadores	Metas de los productos	Actividades
Organizaciones con actividades de articulación con instituciones del estado y/o de la sociedad civil.	Facilitar a las organizaciones comunitarias el acceso a información, recursos y vínculos con otras instancias institucionales.	Acuerdos con otras instituciones del estado y/u organizaciones de la sociedad civil para complementar acciones.
Talleres realizados.		Realización de talleres para intercambio de experiencias y coordinación de acciones conjuntas.
Experiencias sistematizadas.		Coordinación de talleres de intercambio, análisis y sistematización de experiencias.
Acciones de articulación realizadas		Continuar y ampliar las acciones que se están realizando con otros componentes del PNSA y programas del MDS.
		Coordinar acciones con otras áreas del estado, organismos nacionales e internacionales, con especial énfasis en aquellos que trabajan niñez, adolescencia y género.
		Promover acciones de cooperación Sur-Sur.



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO II – Documentación relevada y selección de la muestra

#### 1. Documentación relevada

##### *Documentación del Organismo auditado*

- Expedientes de las Organizaciones Solicitantes que nuclean a las 23 Organizaciones Ejecutantes seleccionadas para la muestra.
- Base de datos de Proyectos Alimentarios (2012-2016) del PAC.
- Base de datos de Solicitudes de Financiamiento Complementario (2012-2016) del PAC.
- Informes semestrales para el período auditado (2012-2016) de acciones de Articulación por nivel de gobierno y de los ejes alimentario/nutricional y Niñez, Adolescencia y Género (NAG) generados por la Coordinación Operativa del PAC.
- Informes de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del MDS:
  - Informe de Gestión 69/13 MDS
  - Informe de Auditoría 11/16 Metas Físicas, Programa 26, Seguridad Alimentaria, Actividad 1

##### *Documentación de fuentes externas*

- Abeya Gilardon E.O. 2016. Una evaluación crítica de los programas Alimentarios en Argentina. Salud Colectiva, vol. 12 (4): 589-604.
- Aulicino C. y Díaz Langou G. 2012. La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. CIPPEC, Documento de Trabajo N° 88.
- FAO. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>
- FAO. Seguridad Alimentaria y Nutricional Conceptos Básicos. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria - PESA – Centroamérica. Proyecto Food Facility Honduras <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>
- FAO. 2017. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria. Roma, FAO. ISBN 978-92-5-309888-0.
- González M.A. 2013. La inocuidad en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: análisis orientado a la valoración del concepto. Diaeta 31(145): 15-21.
- Gordillo G. y Obed Méndez J. 2013. Seguridad y soberanía alimentaria. Documento base para discusión. FAO. 37 pág.
- Ministerio de Salud de la Nación. Guías Alimentarias para la Población Argentina, Buenos Aires. 2016.
- Poet A. 2016. El Control Público de Programas Sociales. Lineamientos para su Definición y Ejecución. Colección UAI- Investigación. Ed. Teseo, CABA, 186 pág.
- TCU. 2013. Manual de Auditoría de Rendimiento.

#### 2. Selección de la muestra

**Tablas 1.** Distribución del PAC en Organizaciones Ejecutantes (OE) por provincia. **Fuente:** Nota 133/17 SSPA-MDS.

Provincia	Cantidad de OE
Buenos Aires	434
CABA	71
Córdoba	27
Catamarca	21
Chaco	51
Corrientes	53



## Auditoría General de la Nación

Entre Ríos	63
Formosa	83
Jujuy	73
La Pampa	2
La Rioja	3
Mendoza	35
Misiones	78
Neuquén	3
Río Negro	31
Salta	31
San Juan	15
San Luis	5
Santa Fe	106
Santiago del estero	17
Tucumán	31
<b>TOTAL</b>	<b>1233</b>

Se seleccionó la región de Buenos Aires Interior (y GBA) y CABA debido a que concentran el 40% del total de las OE bajo el PAC.

**Tabla 2.** Distribución de OE por municipios de Buenos Aires Interior.

<b>BAI-Buenos Aires Interior</b>	
<b>Municipio</b>	<b>Cantidad de OE</b>
Almirante Brown	15
Avellaneda	10
Berazategui	8
Berisso	7
Ensenada	3
Esteban Echeverría	8
Florencio Varela	20
General Pueyrredón	23
General San Martín	15
Hurlingham	13
José C. Paz	16
La Matanza	62
La Plata	46
Lanús	3
Lomas de Zamora	17
Malvinas Argentinas	1
Merlo	9
Moreno	45
Quilmes	42
San Fernando	1
San Isidro	40
San Miguel	15
Tigre	4
Vicente López	11



## Auditoría General de la Nación

<b>Total</b>	<b>434</b>
--------------	------------

Fuente: Nota 133/17 SSPA-MDS.

La selección de los aglomerados responde al mismo criterio de concentración de OE el PAC e índice de pobreza, de acuerdo con la información disponible del INDEC<sup>33</sup>

La selección de las OE de cada aglomerado se realizó por OS que concentraran la mayor cantidad de OE bajo su gestión, de esta forma se accedió a los expedientes con mayor concentración de comedores y beneficiarios directos del PAC.

**Tabla 3.** OE seleccionadas para la muestra de relevamiento en CABA, GBA y BAI.

Expte	Organización Solicitante	Organización Ejecutante	Barrio/Ciudad	Co - Financia
AGBA051	Red Solidaria Cuartel V Abriendo Caminos	Abriendo Caminos (Ex Vida Abundante)	Moreno	Municipio Moreno
AGBA669	Andando Red Comunitario de Ctros. de Educación Popular	Casita Feliz	Moreno	PBA / Municipio de Moreno
AGBA638	Abuelos Solidarios	CDI Santa Elena	Moreno	PBA
AGLP615	Mujeres Adelante	Juan Martin Jauregui	La Plata	PBA
AGLP602	Asociación Nam Quom	Qomllalacpi	La Plata	PBA
AGBA035	Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza	Jardín Comunitario Chiquititos	La Matanza / G. Catan	Ministerio Desarrollo Social PBA
		Jardín Comunitario Creciendo con Amor	La Matanza / G. Catan	Ministerio Desarrollo Social PBA
AGBA273	Red Espacio Cimientos	Centro Educativo La Huella	La Matanza / G. Catan	Particular
AGBA668	Asociación Civil Caminitos de Colores	Centro de Adolescentes y Jóvenes Joven Alegría	La Matanza / G. Catan	
AGBA137	Caritas Argentinas - Diócesis San Isidro	Apoyo Escolar Niño Dios	Tigre	Caritas Parroquial
		Jardín San Martin de Porres	Tigre	Banco Alimentos
		Escuela Taller Fátima	Tigre	
AGBA056	Fundación Margarita Barrientos	Los Piletones	Lugano	GCBA
AGBA503	Fundación Instituto Psicopedagógico de Nivel Arangueren	Ositos Cariñosos	Lugano	GCBA
		Nuestros Derechos	Lugano	GCBA
		Papa Noel	Lugano	GCBA
AGBA341	Fundación El Pobre de Asís	Carlos Mujica	Villa 31	Empresas y Donaciones

<sup>33</sup> Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. <https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>



## Auditoría General de la Nación

				particulares
AGBA666	Comedor Padre Mujica	Comedor Padre Mujica	Villa 31	GCBA
AGBA261	El Alfarero	El Alfarero	Villa 21 24	GCBA
		Ctro. Cultural y Comunitario Casa Cambalache	Villa 21 24	GCBA
		Los Changuitos	Villa 21 24	GCBA
AGBA072	F. Asist. Mat. Infantil niños carenciados y discapacitados	FUNDAMIN	Once	GCBA



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO III – Seguridad Alimentaria

#### 3.1. Desarrollo conceptual de la seguridad alimentaria

“La seguridad alimentaria existe cuando las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”. Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996).

Los analistas de la seguridad alimentaria han encontrado que es útil definir dos categorías generales de inseguridad alimentaria: crónica o transitoria<sup>34</sup>.

**Tabla 1.** Duración de la inseguridad alimentaria.

	<b>INSEGURIDAD ALIMENTARIA CRÓNICA</b>	<b>INSEGURIDAD ALIMENTARIA TRANSITORIA</b>
Se da a...	Largo plazo o de forma persistente.	Corto plazo y es de carácter temporal.
Ocurre cuando...	Las personas no tienen capacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas durante un período prolongado.	Hay una caída repentina de la capacidad de producir o acceder a una cantidad de alimentos suficiente para mantener un buen estado nutricional.
Es el resultado de...	Largos períodos de pobreza, la falta de activos y de acceso a recursos productivos o financieros.	Choques y fluctuaciones a corto plazo en la disponibilidad y el acceso de los alimentos, incluidos factores tales como las variaciones de año a año en la producción de alimentos a nivel nacional, los precios de los alimentos y los ingresos a nivel del hogar.
Puede superarse con...	Medidas de desarrollo normales a largo plazo, iguales a las que se aplican para abordar la pobreza; ejemplos de esas medidas son la educación o el acceso a recursos productivos, como el crédito. Por otra parte, pueden requerir un acceso más directo a los alimentos para aumentar su capacidad Productiva.	El carácter impredecible de esta inseguridad dificulta la planificación y la programación, y exige capacidades y tipos de intervención diferentes, incluidas una capacidad de alerta temprana y programas de protección social (cuadro 1).

El concepto de inseguridad alimentaria estacional representa un punto intermedio entre la inseguridad alimentaria crónica y la transitoria. Se asemeja a la inseguridad alimentaria crónica en el sentido de que normalmente se puede predecir, y de que sigue una secuencia de eventos conocida. Sin embargo, dado que la inseguridad alimentaria estacional tiene una duración limitada, también puede considerarse como una inseguridad alimentaria transitoria recurrente.

<sup>34</sup>La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones Guía práctica FAO. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria.



## Auditoría General de la Nación

La inseguridad alimentaria estacional ocurre cuando se da un patrón cíclico de falta de disponibilidad y acceso a los alimentos. Dicha inseguridad está relacionada con las oscilaciones climáticas por temporada, los patrones de las cosechas, las oportunidades laborales (demanda laboral) y/o las incidencias de enfermedades.

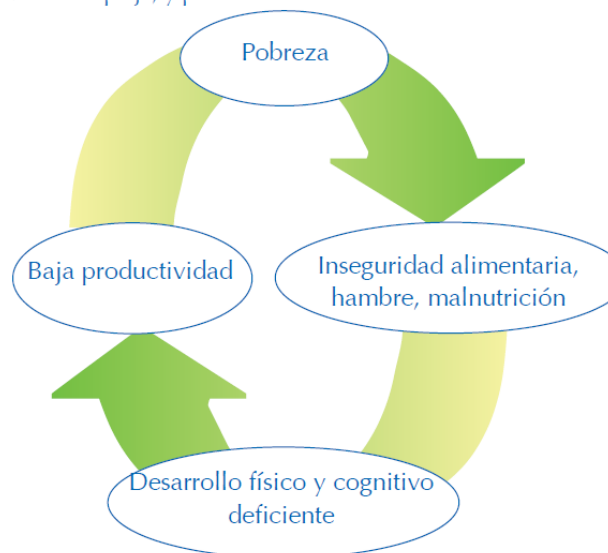
El hambre se entiende normalmente como una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos. El término científico para el hambre es privación de alimentos.

En términos sencillos, todos los que padecen de hambre sufren de inseguridad alimentaria, pero no todos los afectados por la inseguridad alimentaria sufren de hambre, pues existen otras causas de inseguridad alimentaria, incluidas la ingesta insuficiente de micronutrientes.

La malnutrición resulta de deficiencias, excesos o desequilibrios en el consumo de macro o micronutrientes. La malnutrición pueda ser un resultado de la inseguridad alimentaria, o puede estar relacionada con factores no alimentarios, como prácticas inadecuadas de cuidado de los niños, servicios de salud insuficientes o un medio ambiente insalubre.

Aunque la pobreza es indudablemente una causa de hambre, la falta de una nutrición suficiente y apropiada es, a su vez, una de las causas subyacentes de la pobreza. Una definición de la pobreza de amplia aplicación en la actualidad es: “La pobreza engloba diversas dimensiones de privación relacionadas con necesidades humanas como el consumo alimentario, salud, educación, derechos, voz, seguridad, dignidad y trabajo decente” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE).

La relación entre la inseguridad alimentaria y la pobreza es bien compleja, y puede visualizarse como un ciclo vicioso.



Con la comprensión e incorporación del concepto de vulnerabilidad, la política y los programas de seguridad alimentaria amplían sus actividades para abordar no sólo los factores que limitan hoy el consumo de alimentos, sino también las acciones para enfrentar las amenazas futuras a la seguridad alimentaria.



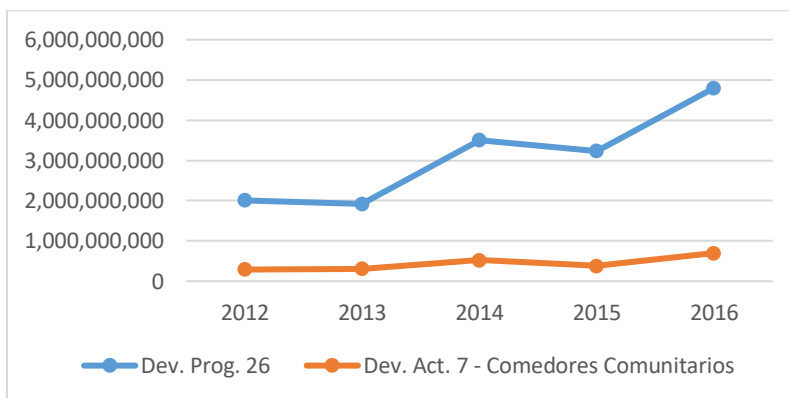
## Auditoría General de la Nación

### ANEXO IV- Análisis presupuestario

#### 4.1. Análisis presupuestario

Se observa que, la actividad 7 (PAC) mantiene una relación con el Programa 26 (PNSA) que oscila entre 14,38% (2012) y 14,57% (2016), pasando por 15,99% (2013), 14,91% (2014) y 11,69 % (2015).

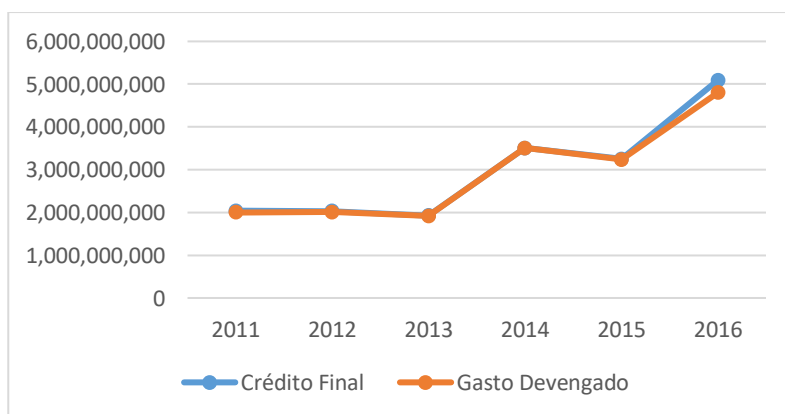
**Gráfico 1.** Evolución de la ejecución presupuestaria PNSA – PAC.



**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Cuenta de Inversión y parametrizado de gasto E-SIDIF.

En el Gráfico 2 se observa una ejecución casi total del crédito final asignado al PNSA.

**Gráfico 2.** Evolución de la ejecución del PNSA.



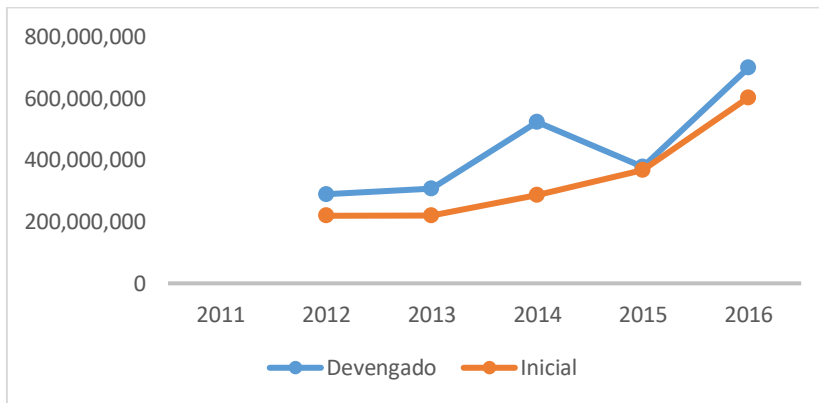
**Fuente:** elaboración propia sobre la base de parametrizado de gasto E-SIDIF.



## Auditoría General de la Nación

Para la serie 2012 – 2016 se registra en el gráfico 3 una evolución del crédito inicial creciente, en tanto que la evolución de la ejecución presupuestaria tiene una estructura sinusoide entre 2013 y 2016.

**Gráfico 3.** Comparación Presupuesto Inicial – Devengado Actividad 7 – Comedores Comunitarios.



**Fuente:** elaboración propia sobre la base de parametrizado de gasto E-SIDIF.



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO V- Ejes Programáticos del Proyecto PNUD AR 12/009

#### 1. Articulación

##### Acciones de Articulación Interprogramáticas durante el período 2011-2016 (Nota 151/17 SSPA-MDS)

La articulación es uno de los ejes de la estrategia programática del PAC. En tal sentido, se trabajaron las siguientes líneas de acción.

- **Contribuir a la articulación de las organizaciones comunitarias entre sí y con otros actores de sus comunidades.**

Se propició la articulación entre las organizaciones comunitarias, favoreciendo el intercambio, la profundización de los vínculos, y eventualmente, la conformación de redes (lo que no necesariamente implica la constitución formal de las mismas).

Al mismo tiempo, durante el período mencionado se contribuyó a la profundización de los vínculos entre las organizaciones comunitarias y otros actores de sus comunidades (familias, instituciones sistema de salud, educativo, cultural, asociadas al deporte y la recreación, ONG, entre otros).

Ello permitió que las actividades, servicios y proyectos a que las organizaciones dan lugar puedan continuar diversificándose, y alcancen mayores niveles de sostenibilidad (social, técnica y económica) en el mediano y largo plazo. En este marco, el rol de los equipos técnicos (acompañamiento técnico y metodológico) de Abordaje Comunitario (Equipos Territoriales, Regiones, Áreas) se centró en dar lugar a espacios de trabajo junto a las organizaciones comunitarias que permitieron la reflexión, el intercambio y la búsqueda colectiva de soluciones y posibilidades de acción (reuniones, talleres, encuentros), especialmente en relación a los Ejes planteados para esta etapa.

- **Promover y profundizar las acciones de articulación con distintos organismos y programas**

Este aspecto de la Articulación se planificó y definió en términos operativos por la Coordinación de Abordaje Comunitario, que promovió vínculos con diferentes programas y organismos, lo que dio lugar al intercambio de información, la identificación conjunta de problemáticas, la coordinación de esfuerzos. Como resultado, se mejoró la capacidad de ofrecer orientación adecuada y acompañamiento a las organizaciones comunitarias, a fin de facilitar su acceso a información y a otros recursos.

El Programa Abordaje Comunitario ha propiciado espacios de articulación, especialmente, en el marco de los Centros de Referencia (dependencias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el territorio), con el resto de los Programas del Ministerio de Desarrollo Social, y también con distintos organismos y programas en los niveles nacional, provincial y municipal.

A continuación se detallan las articulaciones mantenidas.

✓ El *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria* (PNSA) a través del área de capacitación: Educación Alimentaria Nutricional (EAN), Leer y Jugar, y su continuidad Nutrir Experiencias Comunitarias.

✓ *Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia* (SENNAF): se articuló particularmente, con la Comisión Nacional de Centros de Desarrollo Infantil- con el objetivo de unificar información de las organizaciones de ambas áreas para potenciar recursos existentes.



## Auditoría General de la Nación

✓ **Consejo Nacional de las Mujeres:** talleres de sensibilización en la perspectiva de Género, donde se convocó a participar a todas las organizaciones ejecutantes financiadas por Abordaje Comunitario, articulación que se inscribe en el marco de acción descripto más arriba.

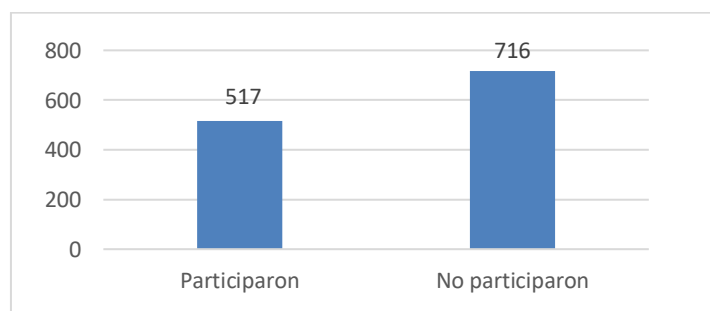
✓ **Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años** (Programa Interministerial Proyecto PNUD ARG 12/010). En articulación con el Programa se realizó un Seminario de “Género e Infancias” Hacia la consolidación de Entornos Protectores de Derechos. Este seminario se fundamentó en la necesidad de avanzar en la incorporación de la perspectiva de género, de forma integral y transversal, en ambos programas; destinado a técnicos de todo el país donde trabajan los mencionados programas. Este Seminario presencial de formación e información sobre temas críticos relativos a género, infancias, familias y organizaciones comunitarias, surge como una iniciativa del Espacio de Género, integrado por los Programas Abordaje Comunitario y Primeros Años e integrantes de la Mesa Interministerial Nacional del mismo, en representación del Ministerio de Trabajo y la Secretaría de Derechos Humanos, área capacitación del PNSA. El mismo contó de seis encuentros con la participación como disertantes de profesionales de renombre que abordaron la temática.

Esta articulación y su producto el Seminario permitieron en el caso de Abordaje Comunitario contar con técnicos del Programa capacitados en la temática de género e infancias a fin de replicar sus conocimientos en el fortalecimiento de las organizaciones financiadas.

✓ **Subsecretaria de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.** Otra articulación a destacar es la realizada con la mencionada subsecretaria, a fin de coordinar información acerca de las organizaciones que reciben UDI (unidad de desarrollo Infantil) de manera de potenciar las acciones en post del fortalecimiento institucional y comunitario.

### Resultados de capacitación con PNSA en el período auditado según el análisis de la base de datos de los proyectos alimentarios del PAC

**Grafico 1.** Cantidad de OC que participaron en el Taller Educación Alimentaria Nutricional (EAN).

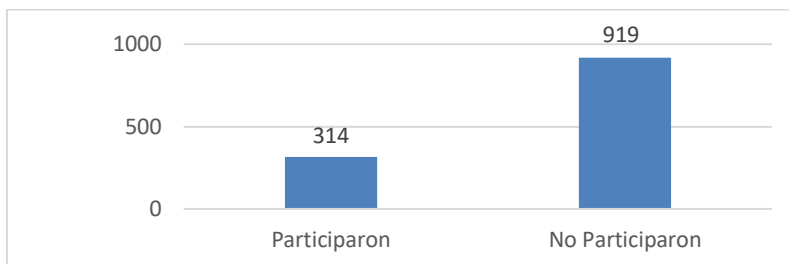


**Fuente:** Elaboración propia según Base de Datos de Proyectos Alimentarios del PAC.



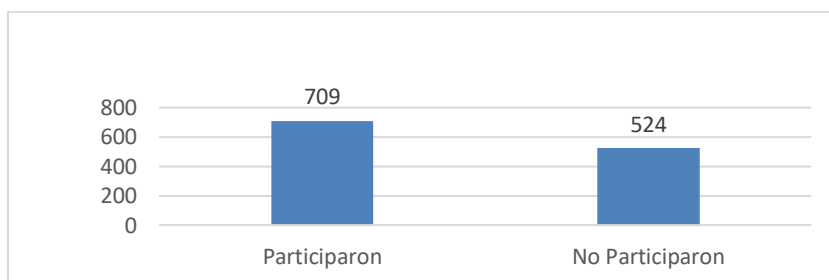
## Auditoría General de la Nación

**Grafico 2.** Cantidad de OC que participaron en el Taller Nutrir Experiencias Comunitarias (NEC).



**Fuente:** Elaboración propia según Base de Datos de Proyectos Alimentarios del PAC.

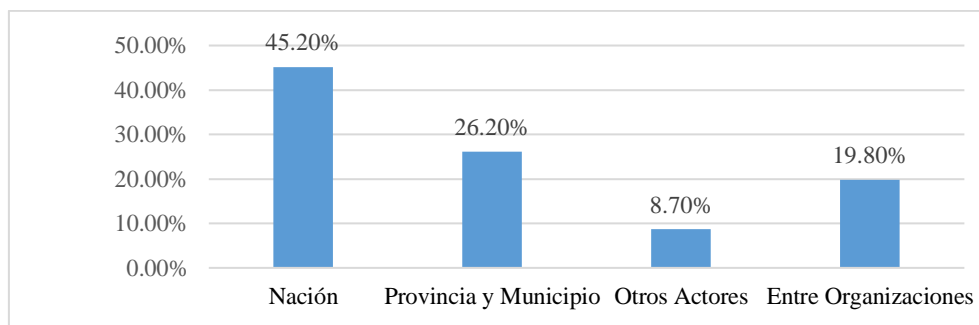
**Grafico 3.** Cantidad de OC que participaron en el Taller sobre Género.



**Fuente:** Elaboración propia según Base de Datos de Proyectos Alimentarios del PAC.

### Acciones de articulación conforme los Informes semestrales del PAC del período 2012-2016

**Gráfico 4.** Distribución total de Articulaciones según nivel de gobierno 2º semestre 2012. Los porcentajes son sobre un total de 126 acciones de articulación.

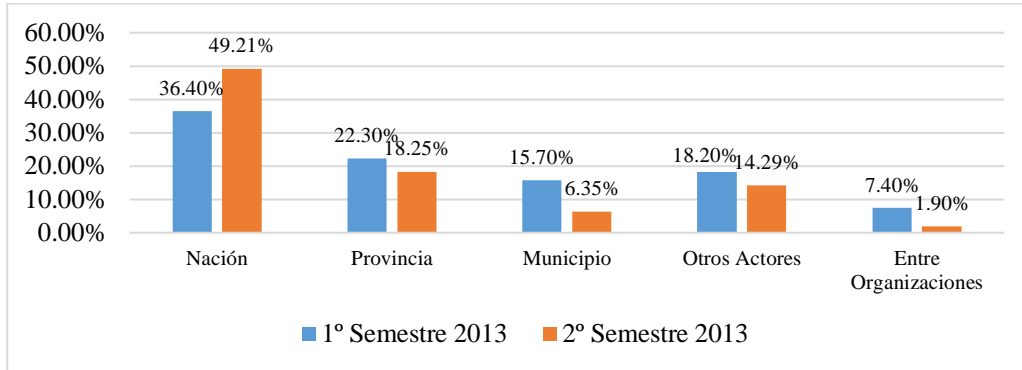


**Fuente:** Informes Semestrales - Sistematización de Experiencias de Articulación del PAC.

**Gráfico 5.** Distribución total de Articulaciones según nivel de gobierno para 2013. Los porcentajes son sobre un total de 121 acciones de articulación para 1er semestre y 126 para el 2do semestre de 2013.

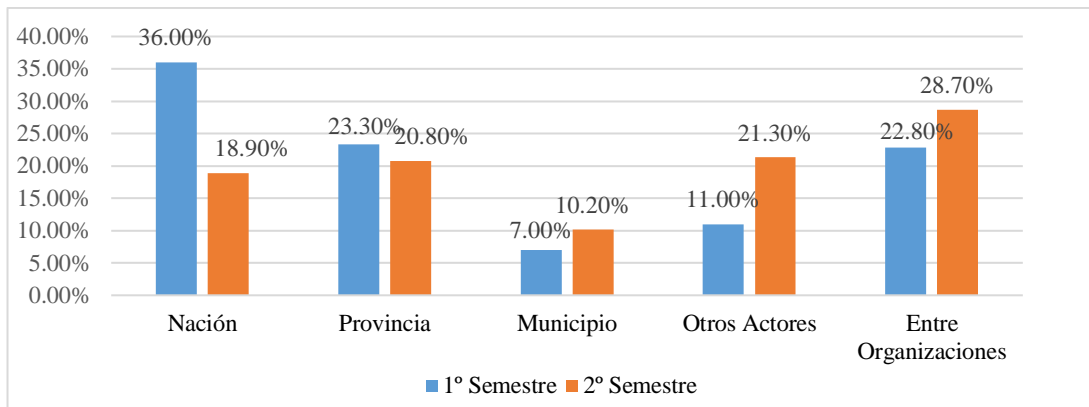


**Auditoría General de la Nación**



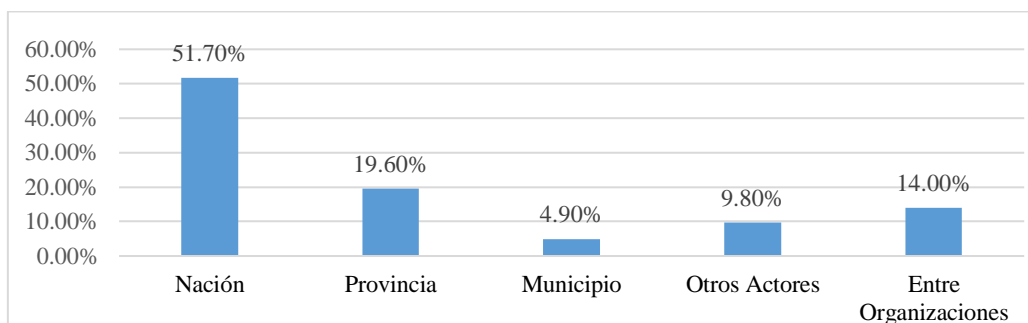
**Fuente:** Informes Semestrales - Sistematización de Experiencias de Articulación del PAC.

**Gráfico 6.** Distribución Total de Articulaciones según nivel de gobierno para 2015. Los porcentajes son sobre un total de 189 acciones de articulación para 1er semestre y 216 para el 2do semestre de 2015.



**Fuente:** Informes Semestrales - Sistematización de Experiencias de Articulación del PAC.

**Gráfico 7.** Distribución total de articulaciones según nivel de gobierno 2016, 2° semestre. Los porcentajes son sobre un total de 106 acciones de articulación para el 2° semestre de 2016, los datos respecto del 1° semestre no están cuantificados.

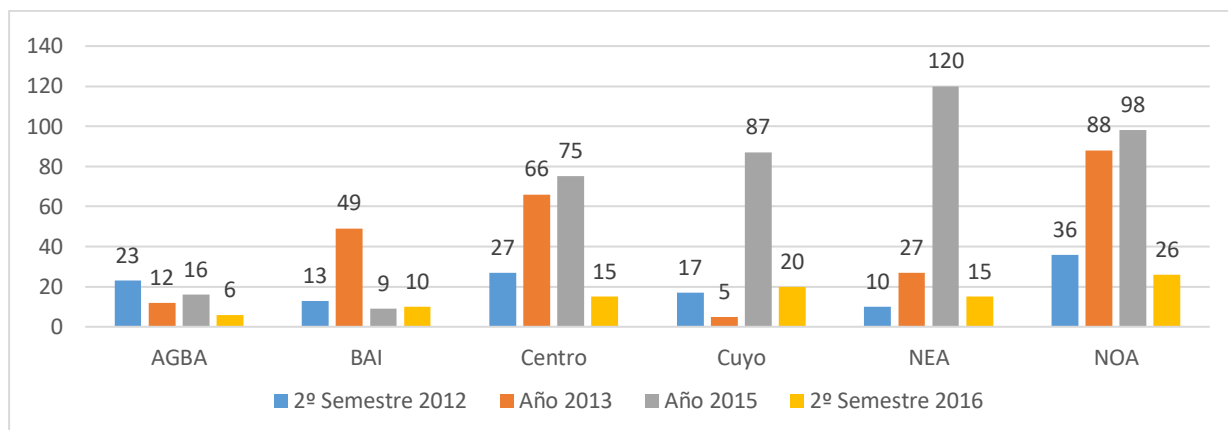


**Fuente:** Informes Semestrales - Sistematización de Experiencias de Articulación del PAC.



Auditoría General de la Nación

**Gráfico 8.** Total Acciones para todo el período 2012-2016 por región.



**Fuente:** Elaboración propia en base a los Informes Semestrales - Sistematización de Experiencias de Articulación del PAC.

**Tabla 1.** Distribución de los datos de acciones de articulación por eje programático/tema para el período auditado.

Eje	2012	2013	2015	2016	Total
Alimentario/Nutricional	42	132	101	36	311
Niñez/Adolescencia	51	56	134	26	267
Género	7	25	113	35	180
Otras temáticas	26	34	38	32	130
Actividades Productivas/formación laboral	S/D		19	14	33
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>247</b>	<b>405</b>	<b>143</b>	<b>921</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a los Informes Semestrales - Sistematización de Experiencias de Articulación del PAC.

**Tabla 2.** Total de acciones de articulación para el período 2012-2016

Acciones de articulación	2012	2013	2015	2016	Total
<b>Total de Acciones</b>	<b>155</b>	<b>408</b>	<b>443</b>	<b>143</b>	<b>1.149</b>
Convocadas por los equipos territoriales	126	247	405	143	<b>921</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a los Informes Semestrales - Sistematización de Experiencias de Articulación del PAC.



Auditoría General de la Nación

ANEXO VI- Relevamiento de campo y evolución de las prestaciones financiadas

1. Relevamiento de campo

**\*LA PLATA - GCBA:**

**Organización Ejecutante (OE):** Juan Martín Jáuregui

**Organización Solicitante (OS):** Mujeres Adelante

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	0	315	240	0	0	555
Prestaciones financiadas por PAC	0	315	190	0	0	505

Recibe co-financiamiento: Rotary Club (Olmos)



**Organización Ejecutante (OE):** Qomllacpi

**Organización Solicitante (OS):** Asociación Nam Quom

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	0	100	70	0	0	170



Auditoría General de la Nación

Prestaciones financiadas por PAC	0	100	70	0	0	170
----------------------------------	---	-----	----	---	---	-----

Recibe co-financiamiento: Rotary Club (Olmos)



**LUGANO - CABA:**

Organización Ejecutante (OE): Los Piletones

Organización Solicitante (OS): Fundación Margarita Barrientos

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	730	1.015	0	0	980	2.725
Prestaciones financiadas por PAC	360	759	0	0	0	1.119

Recibe co-financiamiento: GCBA



Auditoría General de la Nación



**Organización Ejecutante (OE):** Ositos Cariñosos

**Organización Solicitante (OS):** Fundación Instituto Psicopedagógico de Nivel Aranguren (IPNA)

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	0	673	0	0	0	673
Prestaciones financiadas por PAC	0	662	0	0	0	662

Recibe co-financiamiento: GCBA





**Auditoría General de la Nación**

**Organización Ejecutante (OE):** Papa Noel

**Organización Solicitante (OS):** Fundación Instituto Psicopedagógico de Nivel Aranguren (IPNA)

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	0	227	0	0	0	227
Prestaciones financiadas por PAC	0	194	0	0	0	194

**Recibe co-financiamiento:** GCBA.



**SFC:**

---



**Auditoría General de la Nación**



**Organización Ejecutante (OE):** Jardín Comunitario Chiquititos

**Organización Solicitante (OS):** Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	131	295	164	0	0	590
Prestaciones financiadas por PAC	0	200	120	0	0	320

**Recibe co-financiamiento:** Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.





Auditoría General de la Nación



**Organización Ejecutante (OE):** Jardín Comunitario Creciendo con Amor

**Organización Solicitante (OS):** Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	103	216	113	0	0	432
Prestaciones financiadas por PAC	90	160	0	0	0	250

**Recibe co-financiamiento:** Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.





Auditoría General de la Nación



SFC:



Cámara séptica



Salón primer piso





Auditoría General de la Nación

**Organización Ejecutante (OE):** Centro de Adolescentes y Jóvenes Joven Alegría

**Organización Solicitante (OS):** Asociación Civil Caminitos de Colores

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	73	145	125	0	0	343
Prestaciones financiadas por PAC	0	107	48	0	0	155



**SFC:**



Auditoría General de la Nación



**\*MORENO - GCBA:**

**Organización Ejecutante (OE):** Abriendo Caminos (Ex Vida Abundante)

**Organización Solicitante (OS):** Red Solidaria Cuartel V Abriendo Caminos

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	0	120	120	0	0	240
Prestaciones financiadas por PAC	0	120	120	0	0	240

Recibe co-financiamiento: Municipio de Moreno





Auditoría General de la Nación



SFC:



**Organización Ejecutante (OE):** Casita Feliz

**Organización Solicitante (OS):** Andando Red Comunitario de Centros de Educación Popular

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	167	330	147	0	0	644
Prestaciones financiadas por PAC	0	330	0	0	0	330

**Recibe co-financiamiento:** Prov. de Buenos Aires / Municipio de Moreno



Auditoría General de la Nación



**\*ONCE - CABA:**

**Organización Ejecutante (OE):** FUNDAMIND

**Organización Solicitante (OS):** Fundación Asistencia Materno Infantil Niños Carenciados y Discapacitados

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	0	0	310	0	310	620
Prestaciones financiadas por PAC	0	0	252	0	252	504

**Recibe co-financiamiento:** Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



Auditoría General de la Nación



SFC:





Auditoría General de la Nación

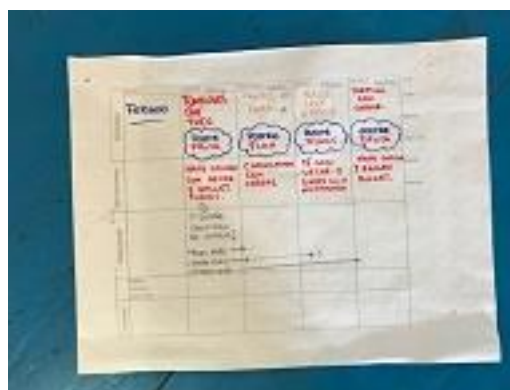
**\*TIGRE - GCBA:**

**Organización Ejecutante (OE):** Apoyo Escolar Niño Dios

**Organización Solicitante (OS):** Caritas Argentinas - Diócesis San Isidro

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	40	40	40	0	0	120
Prestaciones financiadas por PAC	0	33	0	0	0	33

**Recibe co-financiamiento:** Cáritas Parroquial



**SFC:**



Auditoría General de la Nación



**Organización Ejecutante (OE):** Escuela Taller Fátima

**Organización Solicitante (OS):** Cáritas Argentinas - Diócesis San Isidro

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	0	0	0	265	0	265
Prestaciones financiadas por PAC	0	0	0	254	0	254

**Recibe co-financiamiento:** No





Auditoría General de la Nación



**Organización Ejecutante (OE):** Jardín San Martín de Porres

**Organización Solicitante (OS):** Cáritas Argentinas - Diócesis San Isidro

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	100	100	100	0	0	300
Prestaciones financiadas por PAC	90	90	0	0	0	180

**Recibe co-financiamiento:** Banco Alimentos





Auditoría General de la Nación



SFC:



**\*VILLA 21-24 - CABA:**

**Organización Ejecutante (OE):** Centro Cultural y Comunitario Casa Cambalache

**Organización Solicitante (OS):** El Alfarero

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	0	0	170	0	430	600
Prestaciones financiadas por PAC	0	0	0	0	430	430

**Recibe co-financiamiento:** Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



Auditoría General de la Nación



Menú de TERNOS ABEL TORRES

LISTA I	LISTA II	LISTA V	LISTA V	LISTA V
FARFA MIELERA DE POLLO Y VERDURAL CON SALSA ROSA	A) HERRALLOS DE POLLO QUITADISEN PURÉ MIXTO	SALPICÓN DE ATÚN	MILANESA CON ENSALADA DE TOMATE, ZANAHORIA Y DORADO	A) PULSO AL HORNO CON ARROZ AMARILLO
Maizena	B) CAMOTE AL HORNO CON PURÉ MIXTO			B) PULSO AL HORNO CON ARROZ FLORENTINA
LISTA V	Trucha de Jirafales con espárragos	Desayuno	Queso y salsa	Merienda
	LISTA V	LISTA V	Desayuno con leche	LISTA V
		Sopa de verduras	LISTA V	Merienda
TRUCHA CON SALSA DE TOMATE	CAMOTE AL HORNO CON BEBILLO DE ZAPALLITOS	REFRIGERIO	MILANESA CON ENSALADA DE TOMATE Y ZANAHORIA	PULSO AL HORNO CON PURÉ DE PAPAS
Trucha en salmón	Manchamante con queso	Frutas con leche de leche	Batida	Galletitas



Organización Ejecutante (OE): El Alfarero  
 Organización Solicitante (OS): El Alfarero

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	300	730	685	0	0	1715
Prestaciones financiadas por PAC	0	603	560	0	0	1163

Recibe co-financiamiento: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



Auditoría General de la Nación



**Organización Ejecutante (OE):** Los Changuitos

**Organización Solicitante (OS):** El Alfarero

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	15	80	0	0	205	300
Prestaciones financiadas por PAC	0	0	0	0	190	190

**Recibe co-financiamiento:** Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



Auditoría General de la Nación



**Organización Ejecutante (OE):** Amigos del Padre Pepe de la Sierra

**Organización Solicitante (OS):** Asoc. Civil y Centro de Participación Comunitaria Padre Pepe de la Sierra

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	395	395	395	0	395	1580
Prestaciones financiadas por PAC	0	720	720	0	0	1440

**Recibe co-financiamiento:** Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



Auditoría General de la Nación



**\*VILLA 31 – CABA:**  
**Organización Ejecutante (OE): Carlos Mujica**



**Auditoría General de la Nación**

**Organización Solicitante (OS):** Fundación EL Pobre de Asís

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	0	0	180	0	480	660
Prestaciones financiadas por PAC	0	0	174	0	420	594

**Recibe co-financiamiento:** Empresas y Donaciones particulares

**Ejes:** Niñez Adolescencia Género



**Organización Ejecutante (OE):** Comedor Padre Mujica

**Organización Solicitante (OS):** Comedor Padre Mujica

Año 2016	Desayuno	Almuerzo	Merienda	Merienda Reforzada	Cena	Total Prestaciones
Prestaciones declaradas por OE	400	860	200	0	0	1.460
Prestaciones financiadas por PAC	250	800	0	0	0	1.050

**Recibe co-financiamiento:** Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires





## Auditoría General de la Nación



### 2. Análisis de prestaciones declaradas y financiadas por el PAC

Para analizar la diferencia entre las prestaciones declaradas por las OE y las financiadas por el PAC, se hicieron dos cortes comparativos a principio y al final del período auditado (2012 y 2016) de la información analizada en los expedientes relevados para la muestra de 23 OE visitadas.

- **Prestaciones financiadas por el PAC en relación a las declaradas por las OE (2012-2016)**

Sobre la base de la muestra de 23 OC seleccionadas en CABA, el GBA y la ciudad de La Plata, el porcentaje de prestaciones financiadas por el PAC, tanto para 2012 como para 2016, en relación al total de las prestaciones que brindan las organizaciones comunitarias según las declaraciones juradas que obran en los respectivos expedientes, muestra que, tanto en 2012 como en 2016 8 organizaciones recibieron financiamiento superior al 40% de las prestaciones declaradas mientras que para esos mismos años las organizaciones que recibieron financiamiento por debajo de ese porcentaje fueron 2 y 1, respectivamente.

Tomando como referencia los años 2012 y 2016, el PAC financió en ambos períodos el 100% de las prestaciones declaradas de tan solo 3 OC.

- **Evolución de las prestaciones declaradas por las OE y las financiadas por el PAC (2012-2016)**

Entre 2012 y el 2016, 5 OC de CABA, GBA y ciudad de La Plata registraron una baja en la cantidad de prestaciones financiadas mientras que unas 14 registran un aumento. En tanto, una sola de ellas se mantuvo en los mismos niveles para ambos años. Teniendo en cuenta la evolución de las prestaciones declaradas por las OE y las financiadas por el PAC para los años 2012 y 2016 -según la información señalada en los párrafos precedentes- se puede concluir que en la mayoría de las OC de la muestra ha aumentado la cantidad de prestaciones declaradas como también la cantidad de prestaciones financiadas por el PAC.



## Auditoría General de la Nación

**Tabla 1.** Prestaciones declaradas por las OE y financiadas por PAC para el año 2012-2016

Comedor	Distrito	Variación de Prestaciones Declaradas					Sube / Baja	Variación de Prestaciones Financiadas					% Financiamiento PAC	
		2012	2016	Var. Cant.	Var. %			2012	2016	Var. Cant.	Var. %	Sube / Baja	2012	2016
Abriendo Caminos (Ex Vida Abundante)	Moreno	180	240	60	33,3%	Sube	180	240	60	33,3%	Sube	100,0%	100,0%	
Casita Feliz	Moreno	566	644	78	13,8%	Sube	309	330	21	6,8%	Sube	54,6%	51,2%	
CDI Santa Elena	Moreno	990	730	-260	-26,3%	Baja	770	730	-40	-5,2%	Baja	77,8%	100,0%	
Juan Martín Jáuregui	La Plata	560	555	-5	-0,9%	Baja	500	505	5	1,0%	Sube	89,3%	91,0%	
Qomllalacpi	La Plata	160	170	10	6,3%	Sube	150	170	20	13,3%	Sube	93,8%	100,0%	
Jardín Comunitario Chiquititos	La Matanza / G. Cat.	623	590	-33	-5,3%	Baja	361	320	-41	-11,4%	Baja	57,9%	54,2%	
Jardín Comunitario Creciendo con Amor	La Matanza / G. Cat.	402	432	30	7,5%	Sube	225	250	25	11,1%	Sube	56,0%	57,9%	
Centro Educativo La Huella	La Matanza / G. Cat.	100	80	-20	-20,0%	Baja	90	62	-28	-31,1%	Baja	90,0%	77,5%	
Centro de Adolescentes y Jóvenes Joven Alegría	La Matanza / G. Cat.	321	343	22	6,9%	Sube	125	155	30	24,0%	Sube	38,9%	45,2%	
Apoyo Escolar Niño Dios	Tigre	114	120	6	5,3%	Sube	35	33	-2	-5,7%	Baja	30,7%	27,5%	
		Variación de Prestaciones Declaradas					Sube / Baja	Variación de Prestaciones Financiadas					% Financiamiento PAC	
Comedor	Distrito	2012	2016	Var. Cant.	Var. %	2012		2016	Var. Cant.	Var. %	Sube / Baja	2012	2016	



## Auditoría General de la Nación

Jardín San Martín de Porres	Tigre	300	300	0	0,0%	Igual	200	180	-20	-10,0%	Baja	66,7%	60,0%
Escuela Taller Fátima	Tigre	260	265	5	1,9%	Sube	240	254	14	5,8%	Sube	92,3%	95,8%
Amigos del Padre Pepe	Villa 21 24	S / D	S / D				S / D	S / D					
Los Piletones	Lugano	1250	2725	1475	118,0%	Sube	900	1119	219	24,3%	Sube	72,0%	41,1%
Ositos Cariñosos	Lugano	S / D	673				565	662	97	17,2%	Sube		98,4%
Nuestros Derechos	Lugano	170	135	-35	-20,6%	Baja	110	118	8	7,3%	Sube	64,7%	87,4%
Papá Noel	Lugano	200	227	27	13,5%	Sube	200	194	-6	-3,0%	Baja	100,0%	85,5%
Carlos Mujica	Villa 31	790	660	-130	-16,5%	Baja	610	594	-16	-2,6%	Baja	77,2%	90,0%
Comedor Padre Mujica	Villa 31	1115	1460	345	30,9%	Sube	935	1050	115	12,3%	Sube	83,9%	71,9%
El Alfarero	Villa 21 24	1360	1715	355	26,1%	Sube	1010	1163	153	15,1%	Sube	74,3%	67,8%
Ctro. Cultural y Comunitario Casa Cambalache	Villa 21 24	710	600	-110	-15,5%	Baja	420	430	10	2,4%	Sube	59,2%	71,7%
Los Changuitos	Villa 21 24	310	300	-10	-3,2%	Baja	190	190	0	0,0%	Igual	61,3%	63,3%
FUNDAMIN	Once	480	620	140	29,2%	Sube	232	504	272	117,2%	Sube	48,3%	81,3%
<b>TOTALES</b>		<b>10961</b>	<b>13584</b>				<b>8357</b>	<b>9253</b>					

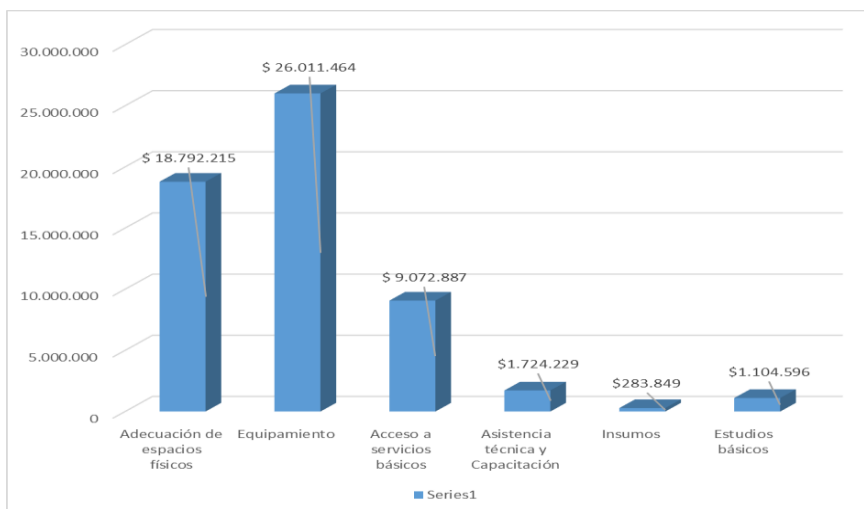


Auditoría General de la Nación

**ANEXO VII - Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementarias (SFC)**

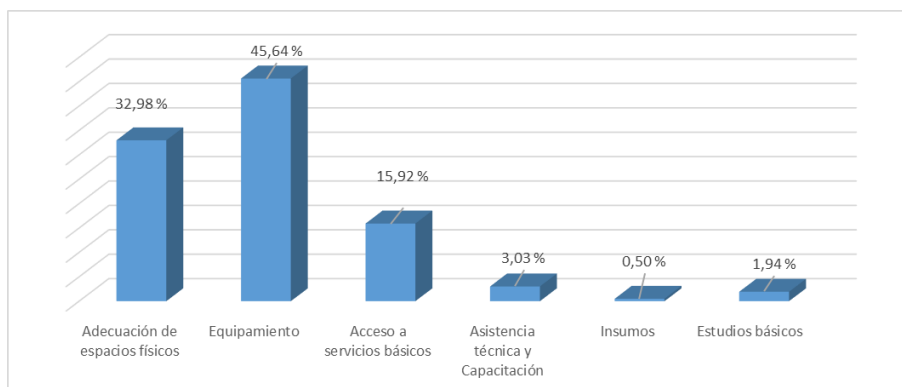
**7.1. Análisis de la distribución de las SFC por componente**

**Grafico 1.** Distribución en pesos de los componentes de las SFC. Período 2012 - 2016.



**Fuente:** elaboración propia en base a la información suministrada por la SSPA del MDS.

**Grafico 2.** Porcentaje de recursos destinados a cada componente de SFC. Período 2012 - 2016.



**Fuente:** elaboración propia en base a información de la SSPA del MDS.

**- Adecuación de espacios físicos e infraestructura**

Durante el período 2012-2016, 265 proyectos de SFC (35,25%) contemplaron financiamiento para ampliación y adecuación de la infraestructura de las organizaciones comunitarias beneficiando a unas 260 OE (21,09% del total de OE). Sin embargo, el 78,91% (973 OE) no ha recibido fondos para la adecuación de sus espacios físicos, ya sea por falta de capacidad de



## Auditoría General de la Nación

las OE para presentar proyectos de SFC para infraestructura, o por la insuficiencia de recursos que destina el PAC al mejoramiento de la infraestructura de los comedores comunitarios.

Solo se destinó el 32,98% (\$ 18.792.215) del total de fondos de SFC para este componente. El destino del financiamiento fue para acciones de revoque y pintura de las cocinas, comedores y espacios para almacenar alimentos, remodelaciones y ampliaciones de espacios físicos, construcción y mejoras de baños, reconstrucción de techos y paredes y resolución de problemas como desagües, goteras, filtraciones y posibles derrumbes.

Las refacciones y ampliaciones en los espacios físicos contribuyeron a incrementar la seguridad e higiene, ampliar la cobertura de las prestaciones alimentarias y mejorar e incorporar nuevas actividades extra alimentarias en el ámbito de las organizaciones comunitarias, entre ellas, apoyo escolar, controles de salud y ejecución de otros programas sociales.

### - *Equipamiento*

En el período 2012-2016, 636 proyectos de SFC (87%) facilitaron a 586 OE (47,52% del total de OE) la adquisición de equipamiento a través de la compra de elementos de refrigeración para uso alimentario (heladeras, frízeres)<sup>35</sup>; sillas, mesas y mobiliario en general; cocinas, hornos, ollas, utensilios de cocina, platos, cubiertos, ventiladores de techo, armarios y estanterías para almacenar insumos y máquinas procesadoras de alimentos así como todos aquellos elementos necesarios para la elaboración de las prestaciones alimentarias.

La inversión para la adquisición de equipamiento fue de \$ 26.011.464, equivalente al 45,64% del total de los recursos invertidos para ese período.

### - *Acceso a servicios básicos*

En el período 2012-2016, 319 proyectos de SFC estuvieron dirigidos a financiar el acceso a servicios básicos, permitiendo que unas 317 OE accedan a los servicios de agua potable, saneamiento, gas y electricidad a través de la inversión de \$ 9.072.887 (15,92 % del total de los fondos de SFC).

### - *Asistencia técnica y capacitación*

En el período 2012-2016, 234 proyectos de SFC (32,01%) contemplaron financiamiento destinado a asistencia técnica y capacitación a través de la inversión de \$ 1.724.229 (3,03% del total de los recursos destinados a SFC). De esta forma, unas 225 OE (18,24%) accedieron a servicios técnicos y profesionales necesarios para alcanzar el objetivo y la sustentabilidad de la inversión complementaria. A través de este rubro se financiaron el pago de honorarios para capacitación y asistencia técnica, relacionada con el mejoramiento de las actividades que realiza la organización y el fortalecimiento de la gestión institucional.

También se incluyen en este componente los honorarios del profesional responsable de la dirección de obra y el acompañamiento técnico de la misma.

---

<sup>35</sup> Estos elementos son fundamentales para el almacenamiento de aquellos productos alimentarios que requieren mantener la cadena de frío y que por el uso intensivo y el propio ciclo de la vida útil de estos productos requieren un mantenimiento o remplazo de los mismos en forma periódica.



## Auditoría General de la Nación

### **- Estudios básicos y elaboración de proyectos**

En el período 2012-2016, 223 proyectos de SFC (30,50%) contemplaron financiamiento para estudios básicos y elaboración de proyectos, resultando beneficiarias unas 222 OE (18%), invirtiéndose en este rubro \$ 1.104.596, equivalente al 1,94 % de los recursos totales destinados a SFC.

Este componente incluye el pago de servicios profesionales para la realización de estudios previos para fundamentar la factibilidad técnica del proyecto que se presente (estudios de suelos, napas, agua, etc.), honorarios para elaboración de los componentes de adecuación de espacios físicos y acceso a servicios básicos (proyectista) y honorarios para asistencia técnica para la formulación de las solicitudes de SFC.

### **- Provisión de insumos y materiales**

Entre 2012-2016, 29 proyectos de SFC (3,96%) contemplaron financiamiento para la provisión de insumos y materiales destinándose \$ 283.849 (0,50% de los recursos totales de SFC).

En total 29 OE (2,35%) recibieron recursos para insumos y/o materiales para la adquisición de papel afiche, fotocopias, cuadernos, telas, hilos y otros productos necesarios para el desarrollo de las diferentes actividades previstas en el proyecto.

## **7.2. Distribución geográfica de las SFC**

Los 731 proyectos de SFC se distribuyeron geográficamente en las 6 regiones en las que se divide territorialmente la instrumentación del PAC.

A continuación se enumeran la cantidad de proyectos de SFC y los montos destinados a cada región (Buenos Aires Interior, Centro, Cuyo-Patagonia-Rosario, Gran Buenos Aires, NEA y NOA) y la ciudades en donde están localizadas las OE beneficiarias de SFC.

**Región Buenos Aires Interior:** se financiaron 67 proyectos por un total de \$ 5.672.843, de los cuales 30 fueron ejecutados en el Gran La Plata y los 37 restantes en el barrio de Batán en la ciudad de Mar del Plata.

**Región Gran Buenos Aires:** se financiaron 243 proyectos por un total de \$ 16.375.219, correspondiendo 44 a la CABA y zona norte del GBA y 199 al resto del GBA.

**Región Centro:** se financiaron 74 proyectos de SFC por un total de \$ 5.531.000. Nueve se localizaron en la ciudad de Concordia (provincia de Corrientes); 17 se destinaron a financiar proyectos en Gran Córdoba; 36 en el Gran Santa Fe; 2 en La Pampa y 10 en la ciudad de Paraná (Entre Ríos).

**Región Cuyo- Patagonia – Rosario:** se financiaron 54 proyectos de SFC por un total de \$4.646.888, que se distribuyeron de la siguiente forma: 6 en Gran Mendoza; 25 en el Gran Rosario; 11 en el Gran San Juan; 1 en Neuquén; 6 en San Carlos de Bariloche y 5 la ciudad de Viedma.

**Región NEA:** se registraron 156 SFC que fueron financiadas por el PAC por un total de \$ 12.452.156 habiéndose ejecutado 41 en la provincia de Corrientes; 36 en la provincia de Formosa; 1 en la ciudad de Goya; 27 en Gran Resistencia; y 51 en la ciudad de Posadas.



## Auditoría General de la Nación

**Región NOA:** fueron financiadas 137 SFC por un monto total de \$ 12.311.134, de las cuales 19 corresponden al Gran Catamarca; 4 a Gran La Rioja; 31 a Gran San Miguel – Tafí Viejo; 66 a Jujuy – Palpalá; 6 a Salta; 11 a Santiago del Estero - La Banda.

### 7.3. Análisis de la Muestra de SFC

Para la modalidad de Ejecución “A”, la organización comunitaria se hace cargo de la obra, de la compra de materiales y de la contratación de la mano de obra.

Para la modalidad de Ejecución “B”, la OC se hace cargo de la compra de materiales y selecciona un contratista para que contrate la mano de obra y ejecute la obra.

Para la modalidad de Ejecución “C”, la OC selecciona un contratista que es responsable de la ejecución de la obra, de la compra de materiales y de la contratación de la mano de obra.

<b>A</b>	1	7,14%
<b>B</b>	7	50%
<b>C</b>	5	35,72%
<b>Equipamiento</b>	1	7,14%
<b>Total</b>	14	100,00%

Fuente: elaboración propia sobre muestra SFC – AGN.

### SFC – Obra y Equipamiento

**Tabla 1.** Obra en adecuación de espacios físicos.

<b>Equipamiento</b>	1	7,14%
<b>Con adecuación de espacios físicos y acceso a servicios básicos</b>	13	92,86%
<b>Total</b>	14	100,00%

Fuente: elaboración propia sobre muestra SFC – AGN.

**Tabla 2.** Tipos de adecuación de espacios físicos.

<b>Cocina</b>	64,29%
<b>Baños</b>	64,29%
<b>Comedor</b>	35,71%
<b>Depósito</b>	21,43%
<b>Oficina</b>	14,29%

Fuente: elaboración propia sobre muestra SFC – AGN

**Tabla 3.** Obra para acceso a servicios básicos.

<b>Sin acceso a servicios básicos</b>	1	7,14%
<b>Con acceso a servicios básicos</b>	13	92,86%
<b>Total</b>	14	100,00%

Fuente: elaboración propia sobre muestra SFC – AGN.



**Auditoría General de la Nación**

**Tabla 4.** Adquisición de equipamiento.

<b>Sin equipamiento</b>	12	85,71%
<b>Con equipamiento</b>	2	14,29%
<b>Total</b>	14	100,00%

**Fuente:** elaboración propia sobre muestra SFC – AGN.



Auditoría General de la Nación

**ANEXO VIII – Respuesta del auditado**



Ministerio de Salud  
y Desarrollo Social

"2018-Año del Centenario de la Reforma Universitaria"

NOTA N° 31 /18

Ref: Actuación N° 118/17-AGN

BUENOS AIRES, 23/11/18

SR. PRESIDENTE:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de acompañar el descargo correspondiente al Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental referido al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria acompañando a la presente dos (2) copias en soporte papel, de las respuestas específicas del PNSA, como así también, dos (2) copias, en soporte papel y magnético de lo informado por el Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 12/009.

Atentamente.

*Lic. Ana Espato*  
Directora Nacional de Políticas Alimentarias  
Secretaría de Abastecimiento y Protección Social  
Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación

AL SR. PRESIDENTE DE LA  
AUDITORIA GENERAL DE LA NACION  
Dr. Oscar Santiago LAMBERTO  
S. / D.

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION MESA DE ENTRADAS	
ENTRADA	SALIDA
23 NOV 2018	11:30.

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION GERENCIA DE PLANIFICACION Y PROYECTOS ESPECIALES	
ENTRÓ	SALIÓ
<i>[Signature]</i>	



## Auditoría General de la Nación

SECRETARÍA DE ACOMPAÑAMIENTO  
Y PROTECCIÓN SOCIAL  
Plan Nacional De  
Seguridad Alimentaria  
Proyecto PNUD Área 12/009



Ministerio de Salud y Desarrollo Social  
Presidencia de la Nación



"2018 - AÑO DEL CENTENARIO DE LA REFORMA UNIVERSITARIA"

### MEMORANDO N° 015/2018

**A:** Dirección Nacional de Políticas Alimentarias  
Lic. Ana María Volpato

**DE:** Coordinación Abordaje Comunitario PNUD ARG 12/009  
Lic. Miriam Rangone

**Fecha:** 14/11/2018

**Ref.: Informe Actuación N° 118/17 AGN**

De mi consideración:

Me dirijo a Ud. a fin de elevar, respuesta del Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 12/009 para Auditoría General de la Nación, según referencia Informe de Actuación N° 118/17 AGN.

Se acompañan dos copias papel y soporte magnético de acuerdo a lo requerido por la Auditoría.

Atentamente.

Lic. MIRIAM INES RANGONE  
Coordinadora General  
Abordaje Comunitario - MDS  
PNUD ARG 12/009



## Auditoría General de la Nación



"2018-Año del Centenario de la Reforma Universitaria"

*Ministerio de Salud  
y Desarrollo Social*

### Auditoría General de la Nación

#### Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental

#### Descargo PNSA

#### Gobernanza del PNSA – Marco legal e institucional

##### AL PUNTO 4.1.2

Se ha generado una unificación de todos los padrones de beneficiarios de tarjeta alimentaria de todo el país tendiente a la conformación de un Registro Único de Beneficiarios. La unificación de los padrones de los beneficiarios se actualiza anualmente con los padrones remitidos por las Provincias, quienes a su vez por obligaciones asumidas en los convenios suscritos en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria deben integrar sus bases de datos al SISTEMA DE IDENTIFICACION NACIONAL, TRIBUTARIO Y SOCIAL (SINTyS).

#### Planificación, objetivos y metas

##### AL PUNTO 4.3.1

La definición de indicadores, metas, líneas de acción y demás están determinadas por el SIEMPRO y en los informes de ejecución presupuestaria.

#### Articulación interinstitucional

##### AL PUNTO 4.4.3

La articulación del PNSA es con el Programa PROHUERTA del Ministerio de Agroindustria, quien, a su vez, articula en su Ministerio con los diferentes programas. Se enfoca la comercialización con pequeños productores y la reducción de desperdicios desde los Proyectos Especiales abordados junto con PROHUERTA.

#### Transparencia

##### AL PUNTO 4.5.1

Sí se cuenta con datos sobre la población beneficiaria de todas las Provincias abordadas por el PNSA.

##### AL PUNTO 4.5.3

*Dr. Pino Valdeolmillos*  
Ministerio de Política Alimentaria  
y Desarrollo Social  
Unidad Ejecutiva de Gestión y Evaluación



## Auditoría General de la Nación



*Ministerio de Salud  
y Desarrollo Social*

"2018-Año del Centenario de la Reforma Universitaria"

Los registros de organizaciones son realizados por el CENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE LA COMUNIDAD (CENOC).

*Lic. Ana Pichato*  
Directora Nacional de Políticas Alimentarias  
Secretaría de Acompañamiento y Protección Social  
Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación



## Auditoría General de la Nación



### Auditoría General de la Nación Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental

#### Descargo del Programa Abordaje Comunitario – PNUD ARG 12/009

##### 4.3. Planificación, objetivos y metas

Las metas anuales del Programa son informadas a través del Formulario 8 dentro del “Cuadro de Metas y Producción en Proceso”. Este formulario se confecciona todos los años. Durante el período 2012-2016 se envió a la Coordinación de la Gestión Técnico Administrativa perteneciente a la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Las metas estimadas para el período mencionado fueron las siguientes:

Año 2012 – 1450 Organizaciones Ejecutantes (Comedor asistido)

Año 2013 – 1400 Organizaciones Ejecutantes (Comedor asistido)

Año 2014 – 1375 Organizaciones Ejecutantes (Comedor asistido)

Año 2015 – 1350 Organizaciones Ejecutantes (Comedor asistido)

Año 2016 – 1325 Organizaciones Ejecutantes (Comedor asistido)

##### 4.4. Articulación interinstitucional

El Programa Abordaje Comunitario a través de sus equipos técnicos ha propiciado espacios de articulación, especialmente, en el marco de los Centros de Referencia (dependencias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el territorio), en los cuales se incluye el Pro Huerta. Esta articulación se da en particular en aquellas organizaciones comunitarias que tienen espacios físicos y recurso humano disponible para trabajar las propuestas del mencionado programa.

##### 4.5. Transparencia

La diferencia entre las cantidades de OE financiadas que se menciona en el presente ítem, se debe a que refieren a momentos disímiles. Mientras que las 1273 OE informadas por la Cuenta de Inversión corresponden al período anual comprendido entre el 1/1/2016 y el 31/12/16; las 1233 OE informadas a la AGN representan las que estaban siendo financiadas en el momento en el que se informó, hacia final del año en cuestión. Es lógico que durante un período determinado de tiempo, la cantidad de OE



## Auditoría General de la Nación



financiadas, debido a la dinámica del Programa, sea superior a la de un momento estático hacia finales de ese período.

### **Desempeño del Programa de Abordaje Comunitario.**

#### **4.6. Eficacia en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional.**

4.6.1 El Programa Abordaje Comunitario tuvo como antecedente el Programa Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) cuyo objetivo fue atender, en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional, las necesidades alimentarias de la población en situación de pobreza a través del financiamiento de proyectos de comedores comunitarios que contaran, como mínimo, con seis meses de actividad. A partir del año 2006 se implementó el Programa Abordaje Comunitario bajo el Proyecto PNUD 06/001. Estos antecedentes orientaron los objetivos que se plantearon desde el Proyecto 12/009 a partir del año 2012. Se tuvieron en cuenta factores como la experiencia de las organizaciones comunitarias en la ejecución de proyectos, su desarrollo comunitario, la diversificación de sus actividades y servicios, sus inquietudes y necesidades, así como la experiencia de los equipos técnicos de Abordaje Comunitario en el acompañamiento a las organizaciones durante esos procesos. Los datos oficiales que se tomaron en cuenta para la justificación del Proyecto fueron, entre otros, la Encuesta permanente de Hogares (EPH), INDEC, del segundo semestre de 2011 y datos del Censo del año 2010. En base a los informes trimestrales de articulación y la sistematización de experiencias realizada desde el PNUD06/001 se detectó que, desde el punto de vista alimentario, el problema que se presentaba con mayor frecuencia en sectores vulnerables de la población, estaba menos asociado a la cantidad de comida ingerida que a la calidad nutricional de los alimentos que componían la dieta. Dichos antecedentes fundamentaron la necesidad de profundizar en los ejes de calidad nutricional así como también en la necesidad de dar relevancia a los ejes de Niñez, adolescencia y género, y de articulación institucional como complementarios al tema central del Proyecto.

4.6.2. Las Guías Alimentarias para la Población Argentina se encuentran incorporadas al Programa desde su inicio en el año 2002. Al igual que las Guías Alimentarias para la Población Infantil (menores de 2 años) de 2006. Tanto para establecer criterios en los documentos de lineamientos (Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, Anexo II del convenio de financiamiento), como para la elaboración de los materiales educativos. Las publicaciones, materiales y folletos realizados sobre EAN a lo largo del Programa se basaron en las Guías en todos los casos, Ej: "La Rueda de las cantidades" para trabajar cantidades de alimentos según raciones a preparar.

En el documento Revisión "I" del Proyecto ARG 12/009 aparecen descriptos estos materiales y se pueden encontrar en el siguiente link:

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/?tema=alimentacion>



## Auditoría General de la Nación

Además, las Guías se utilizan con las organizaciones en las visitas de seguimiento, talleres y reuniones. Se trabajan las recomendaciones nutricionales a través de mensajes breves, claros, concretos, culturalmente aceptables y fundamentales en su alimentación habitual con el objeto de promover la salud y reducir el riesgo de enfermedades vinculadas con la nutrición.

Las GAPA fueron publicadas en el 2000 y en el año 2011 comenzó su revisión finalizando a mediados del año 2016. Por lo que en el período evaluado por la auditoría no se llegaron a cambiar los materiales educativos de trabajo.

**4.6.3** Según el documento Carpeta de Seguimiento - Anexo I, la frecuencia recomendada de azúcares para el uso en almuerzos y cenas es de una vez por semana. Mientras que en el caso de los desayunos y meriendas la recomendación es diaria (máximo 10 grs de azúcar por día). Esto está relacionado con los menús planteados como ejemplos en ambos casos.

Dichas recomendaciones se trabajan con las organizaciones tanto en las reuniones de inicio de convenio como en el seguimiento de estos a través de las visitas de campo.

Asimismo, se tienen en cuenta las particularidades alimentarias en las diferentes regiones en las que trabaja el programa. Se busca poner en valor los conocimientos y prácticas relacionadas a las elaboraciones alimentarias tradicionales, rescatando y respetando la identidad y diversidad cultural alimentaria. Esto es trabajado cotidianamente en las visitas de seguimiento. Y por otra parte las organizaciones de todo el país fueron convocadas y muchas participaron de iniciativas organizadas desde el PNSA para intercambiar y compartir experiencias vinculadas a los alimentos y recetas tradicionales (Proyecto Alimentos Tradicionales año 2014-2015:

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/nuestros-alimentos-tradicionales-2//> y

Recetarios regionales Saberes y Sabores año 2010:

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/sabores-con-sapucay/>

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/sabores-de-buenos-aires/>)

Las pautas alimentarias fueron las mismas en el período 2013-2016 dado que las recomendaciones nutricionales para la población objetivo no sufrieron modificaciones.

### **4.6.5 - 4.6.6 - 4.8.1 - 4.8.2**

En la Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, se cuenta con la información y herramientas fundamentales para el acompañamiento a las organizaciones en la ejecución del financiamiento de prestaciones alimentarias. La misma incluye los formularios de Visita de Seguimiento I y II, los cuales orientan sobre el abordaje de las diferentes dimensiones que remiten a la calidad alimentaria. Estas dimensiones se estructuran fundamentalmente en los ítems que se refieren a: modalidades y



## Auditoría General de la Nación

prestaciones, menú, cantidades y frecuencia de alimentos, además de la seguridad e higiene. Los diferentes ítems son relevados en las visitas de campo, registrándose el menú brindado ese día y los 4 días anteriores (accediendo de esta manera al menú semanal brindado por la Institución), las cantidades y los ingredientes utilizados (por lo que permite evaluar las preparaciones y frecuencia de los alimentos utilizados tanto para el grupo de verduras y frutas como así de cereales y legumbres, leches y quesos, carnes y huevos, etc.), los remitos de la mercadería recibida y los registros de asistencia. Asimismo, también se observa las condiciones de seguridad e higiene las instalaciones-utensilios y equipamiento, la manipulación de los alimentos, el almacenamiento (depósitos/heladeras/frezer), etc.

Conjuntamente, a través de los Proyectos de SFC (solicitud de financiamiento complementario) se realizan adecuación de espacios físicos y acceso a servicios básicos, equipamiento/utensilios con la finalidad de garantizar la Seguridad e Higiene tanto de las instalaciones como de las personas que trabajan y asisten al comedor.

De este modo a través de las visitas de seguimiento, se identifican las dificultades/irregularidades/sugerencias en los diferentes aspectos de la ejecución de la prestación alimentaria. Esto resulta imprescindible para elaborar estrategias de trabajo junto con los nutricionistas del programa, equipos técnicos locales/regionales, y las organizaciones.

Asimismo, a través de los informes de seguimiento, informes complementarios y análisis presentados se evalúan los alimentos adquiridos por las organizaciones en relación con los menús informados y a los criterios del PAC.

Por otra parte, la amplitud de alimentos elegibles permite la compra de productos aptos para personas celíacas (EJ: harina premezcla, harina de arroz, fideos sin tacc, mermeladas libres de gluten, quesos sin tacc, galletitas sin tacc, leche libre de gluten, etc.) como así también para otras situaciones relacionadas con el estado nutricional (bajo peso, DBT, etc.). En todos los casos se busca la articulación con los Centros de Salud y los programas Municipales y Provinciales.

De acuerdo con lo expuesto en el punto 4.6.1, podemos agregar que la información más reciente en documentos del PAC sobre el estado nutricional de la población, no es solo la de la ENNyS 2005. En el documento Revisión "I" del Proyecto ARG 12/009 se encuentran citados además otros informes que toman como fuente de análisis la Encuesta Mundial de Salud Escolar-EMSE 2012, y dan cuenta de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población destinataria, y del especial impacto que tiene sobre la población en situación de vulnerabilidad social\*.

De modo tal, que a partir de los estudios poblacionales disponibles en el país se identifica y describe en los documentos el programa la situación del estado nutricional de la población. Y es desde este conocimiento que se proponen los lineamientos de abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional de la población del PAC.



## Auditoría General de la Nación

Permitiendo la asistencia técnica que brinda el Programa a las organizaciones comunitarias acompañarlos en el efectivo abordaje nutricional de la población que concurre a las mismas.

\*OPS-OMS. La obesidad en la pobreza: un problema emergente en las Américas. Un nuevo reto para la Salud Pública. Publicación Científica N° 576.

\*UNICEF (2016) Brechas sociales de la obesidad infanto juvenil: análisis de la Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE).

\*Pasarín I y col. (2016) Estudio cuali-cuantitativo del estado nutricional y alimentación en niños de 1 a 3 años de familias de bajos recursos en dos grupos poblacionales con diferentes actividades productivas. Revista Salud Colectiva 2016.

### 4.7. Capacidad de Gestión de las organizaciones comunitarias

El Programa convenía con las organizaciones sociales, pero no intervienen en la gestión interna de las mismas.

Todos los colaboradores que desempeñan funciones en las organizaciones para brindar el servicio alimentario son consideradas titulares de las prestaciones alimentarias, y como tal, se encuentran amparados por los seguros de carácter colectivo que contrata el Programa (Accidentes Personales y Responsabilidad Civil hacia terceros) para cubrir la eventual siniestralidad relacionada con el otorgamiento de la prestación alimentaria.

4.8.3 “En las rendiciones no se detalla el tipo de producto alimentario consumido” al respecto se informa que en la rendición mensual de cuentas se detallan los comprobantes respaldatorios con los datos de:

- fecha,
- tipo de comprobante,
- número de comprobante,
- proveedor
- monto por componente

El detalle de lo rendido está en el comprobante respaldatorio y en el caso del Banco de Alimentos en el remito que se adjunta a las facturas.

En el caso que se incluyan *alimentos No elegibles*, los mismo no son rendidos al Programa (se descuenta del monto que se rinde), igualmente se hace saber que galletitas, algunas salsas y artículos de limpieza no son productos no elegibles.

Respecto al *vencimiento*, las compras que se realizan bajo esta modalidad no son para almacenar sino que se aprovecha la oportunidad y se utiliza a la brevedad; ya que las OC saben de la situación próxima de vencimiento.

La mencionada ley regula las donaciones que las empresas realizan a las Instituciones Públicas y /o Privadas de Bien Público o a Grupos para ser equitativamente distribuidos entre familias o sectores poblacionales vulnerables.



## Auditoría General de la Nación

Las OC “pagan” al Banco de Alimentos una *contribución simbólica por kg de alimentos* retirado, que ayuda a sostener el modelo de logística y almacenamiento, el cuál es mucho menor al que pagarían a valor de mercado. ASA

Los comprobantes respaldatorios cumplen con la normativa de AFIP, Asimismo se aclara que los gastos que hacen en el Banco de Alimentos no son representativos de la ejecución de los proyectos, siendo un 1,5% de las compras que se realizan a nivel nacional, y solo se realizan en algunas zonas del país (por ejemplo: La Plata, GBA y Córdoba).

El Banco de Alimentos es una asociación civil sin fines de lucro, constituida en el país en el año 2003, cuya misión, fin, objetivos, valores, balances y demás información puede encontrarse en su sitio web oficial <https://www.redbda.org.ar>

La asociación civil debe tener un objeto que no sea contrario al interés general o al bien común. No puede perseguir el lucro como fin principal, ni puede tener por fin el lucro para sus miembros o terceros. Una asociación civil no puede actuar bajo el fin de incorporar ganancia al patrimonio personal de los asociados (lucro subjetivo), pero sí puede obtener ingresos. Los mismos serán destinados al cumplimiento de su objeto o a facilitarlo (lucro objetivo).

El BDA es una Asociación Civil Sin Fines de Lucro, legalmente constituida en el país desde el año 2003, requisito solicitado por la LEY 25.989.

El BDA al no percibir ganancias, se sustenta mediante donaciones (“... al momento de la entrega de los alimentos, se solicita a las instituciones que los reciben una CONTRIBUCIÓN SIMBÓLICA por kilo de alimento...”, hecho que no está prohibido por la ley 25.989 y si amparado por el Código Civil y Comercial de la Nación.

Dado que las asociaciones civiles requieren autorización para funcionar y se encuentran sujetas a contralor permanente de la autoridad competente, nacional o local, según corresponda. (Artículo 174. Del código Civil y Comercial) se incurriría en un error afirmar que esta vende la mercadería a las organizaciones, hecho que daría lugar a la obtención de ganancias, iría contra su naturaleza y si violaría las normativas que la regulan.

Las organizaciones reciben mercaderías del DBA a cambio de una contribución que estas aportan y es requisito para recibir dicha mercadería. Se reitera: hecho que no está prohibido.

A cambio de esto, las Organizaciones no solo reciben mercadería de calidad, a un valor inferior al de mercado y que a pesar del plazo de caducidad próximo a su vencimiento, reúnen todas las condiciones que el código alimentario establece (lo cual les permite dar cumplimiento al objeto social de estas y optimizar recursos) sino que también se les entrega un recibo y remito detallado que cumplen con todas normativas de AFIP y exigidas por el Programa. Los cuales rinden al Programa solo por los montos de los



## Auditoría General de la Nación

ASS

productos que el Programa considera elegible, establecidos en el Convenio de Financiamiento Alimentario, al cual remitimos.

### 4.9. Resultados de acciones conforme al eje Niñez, Adolescencia y Género (NAG)

En la entrega de información enviada a la Auditoría se hace mención de las capacitaciones brindadas por el PAC a las organizaciones comunitarias a través del EAN y/o las directamente brindadas por los técnicos del programa ya sea en talleres específicos o en cada visita de seguimiento de los proyectos alimentarios los supervisores cuentan con los conocimientos necesarios para acompañar y asesorar a los referentes de cada organización en temas inherentes a la gestión de las prestaciones alimentarias por ellos brindados.

Con referencia, a las situaciones que conllevan abordar el eje Niñez, Adolescencia y Género a partir de la Revisión I del PAC es articulado según necesidad de cada lugar con las instancias locales o nacionales específicas para las mencionadas temáticas.

Con relación, a la articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación esta acción no se pudo concretar por instancias ajenas al Programa.

### 4.10. Resultados de las acciones orientadas a cumplir la meta de reducción del hambre

Los motivos por los cuales las Organizaciones Ejecutantes (OE) no continúan bajo Programa pueden ser: por problemas de gestión de la OE, que ocasionan la cancelación del Proyecto Alimentario por parte del Programa; o porque la OE renuncia a la continuidad del financiamiento. Estos motivos constituyen variables que no pueden preverse con exactitud al comienzo de cada año, ya que resultan ajenas al curso ordinario de la ejecución del Programa. Sin embargo, en los casos en que la OE presenta problemas de gestión, es necesario aclarar, que existen desde el Programa numerosas instancias de fortalecimiento tales como el asesoramiento legal, contable, nutricional, socio-organizativo; que según corresponda se tipifica el seguimiento técnico utilizando el esquema de categorías establecido en "carpeta de seguimiento de proyectos alimentarios" que es implantando por los supervisores con el acompañamiento de las áreas que fuesen necesarias según las mencionadas situaciones. En caso de que los problemas de gestión de la OE persistan generando un incumplimiento de las pautas para continuar recibiendo financiamiento desde Abordaje Comunitario, se trabaja en el territorio para la relocalizan las personas en otras OE cercanas que posean la capacidad para absorber dicha demanda.

Por otra parte, cabe reiterar que en las visitas de campo, a través de los Formularios I y II se releva la cantidad de prestaciones brindadas y el promedio de la última semana



## Auditoría General de la Nación

anterior a la visita, en función de la información suministrada por los registros de asistencia que presenta la organización.

En caso de que se observen variaciones en la cantidad de prestaciones con respecto a las aprobadas en el convenio vigente, se elabora un Informe Complementario de Visita respaldado en al menos con una visita completa en cada prestación (Básica y/o Secundaria), con el objetivo de informar la situación y de esta manera poder actualizar el número de prestaciones en el próximo convenio.

Como se mencionó oportunamente, en la Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, se encuentran los instrumentos y herramientas (formularios I, II e informes complementarios, etc.) para evaluar y acompañar a las organizaciones en la ejecución de los proyectos.

### **4.11. Resultados de capacitación en el periodo auditado**

Si bien no todas las organizaciones ejecutantes participaron de los talleres de EAN por diferentes motivos internos a cada una de ellas, ya que todas fueron invitadas, en cada visita de seguimiento se trabajó con los colaboradores las pautas nutricionales y de seguridad e higiene propuestas por el PAC, para la implementación de las prestaciones alimentarias. Se realizaron reuniones con los colaboradores abordando aspectos nutricionales, socio-organizativos, relativos a seguridad e higiene, etc. con la finalidad de mejorar la calidad del servicio.

De igual modo, cuando hubo incorporación de nuevos colaboradores, por parte de las organizaciones comunitarias, a través de pequeños talleres se abordó la temática nutricional en el mismo Comedor una vez finalizado el horario de la prestación, para no interrumpir el servicio.

### **4.12 Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementario (SFC)**

**4.12.1** El PAC informa anualmente a la Coordinación de la Gestión Técnico Administrativa perteneciente a la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional mediante Formulario 15, las metas físicas estimadas para el período siguiente en cuanto a Proyectos Alimentarios y Complementarios.

**4.12.2** En junio de 2013 se elaboró el informe "Planilla de Organizaciones Ejecutantes, presentación de resultados. Situación de Espacios Físicos y Servicios Básicos" referido a la sistematización de los resultados a nivel país, regiones y aglomerados, de la Planilla de Organizaciones Ejecutantes donde se completaron datos dominiales, de infraestructura edilicia y de Servicios Básicos de las Organizaciones donde se desarrolla el servicio alimentario comunitario. Dichos aspectos resultaron de particular importancia en el marco del objetivo de ampliar y profundizar la aplicación de criterios de seguridad e higiene (ver planillas adjuntas: Situación Dominial /Servicios Básicos;



## Auditoría General de la Nación

Físico I y Espacio Físico II). A fin de identificar diferentes situaciones deficitarias, se emplearon los conceptos de “Caso Crítico” y “Caso No Adecuado”.

Como “*Casos Críticos*” se ha identificado a aquellas Organizaciones que desarrollan actividades en Espacios Físicos que presentan una o más de las siguientes condiciones:

- No cuentan con servicio de agua (corriente ni de pozo).
- No cuentan con servicio de gas (natural ni envasado).
- No cuentan con servicio de energía eléctrica.
- No cuentan con cloaca ni pozo absorbente para la descarga de las aguas negras (inodoro) o grises (cocina/lavatorio).
- Presentan problemas en la estructura del edificio.
- El sector cocina es descubierto, o tiene piso de tierra.
- El sector comedor es descubierto, o tiene piso de tierra.
- No cuentan con baño para uso exclusivo de los titulares de derecho a quienes se brinda el servicio alimentario.

Como “*Casos No Adecuados*” han sido identificadas aquellas organizaciones que presentan problemas en una o más instalaciones de servicios básicos, no cumpliendo con uno o más de los siguientes criterios:

### *Instalación de gas de red*

- Cada artefacto debe tener una llave de paso en la instalación.
- Cada ambiente donde haya un artefacto debe estar ventilado.
- Las cañerías utilizadas deben ser de materiales rígidos y aprobados (epoxi, gas termofusión, hierro galvanizado, polietileno).
- Los artefactos deben contar con válvula de seguridad.

### *Instalación de gas envasado*

- Los envases deben encontrarse en espacios exteriores (descubiertos o semicubiertos), ubicados en nichos de hormigón armado, con rejillas de ventilación en la parte superior e inferior de los mismos y cerradura.
- Cada ambiente donde haya un artefacto debe estar ventilado.
- Cada artefacto debe tener una llave de paso en la instalación.
- Las cañerías utilizadas deben ser de materiales rígidos y aprobados (epoxi, gas termofusión, hierro galvanizado, polietileno).

### *Instalación eléctrica*

- La totalidad del cableado de la instalación debe estar dentro de cañerías (interiores y/o exteriores).
- Los caños exteriores, en caso de haberlos, deben ser los reglamentarios.
- El diámetro de los cables debe ser acorde a los artefactos que se utilizan.
- La instalación debe poseer un tablero general, el cual debe contar con disyuntor diferencial y una llave termomagnética por circuito.



## Auditoría General de la Nación

158

### *Instalación sanitaria*

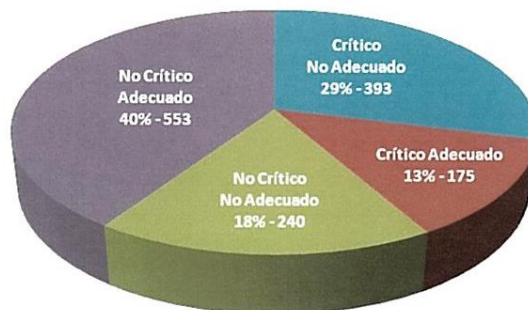
- Debe haber disponibilidad de agua en los lugares de uso (cocina, baño).
- La instalación debe encontrarse en aceptable estado general, especialmente cañerías y tanques.
- Las cámaras y pozos ciegos deben encontrarse fuera de los espacios en que se preparan y/o brindan las prestaciones alimentarias.
- En los casos en que el desagüe de aguas grises y/o negras se realice a través de pozo absorbente, debe existir cámara séptica e interceptores de grasa en el desagüe de la cocina.

Aplicando los mencionados criterios, y un esquema dicotómico para cada uno de los conceptos empleados (Caso Crítico, Caso No Adecuado), el relevamiento y registro de las condiciones y características de los espacios físicos y de los servicios básicos han dado lugar a una clasificación de las Organizaciones Ejecutantes en cuatro categorías: **Casos Críticos – No Adecuados; Casos Críticos – Adecuados; Casos No Críticos – No Adecuados; Casos No Críticos – Adecuados.**

Este estudio fue tomado como línea de base y sirvió para identificar situaciones deficitarias, definir prioridades, diseñar e implementar estrategias de acompañamiento así como también para la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos complementarios. A partir de los resultados de este informe, se realizó un nuevo diagnóstico y un análisis comparativo que sirvió para monitorear la evolución de diferentes categorías (crítico/no crítico; no adecuado/adequado) en el año 2016.

A continuación se presentan los resultados del análisis comparativo:

Junio 2013

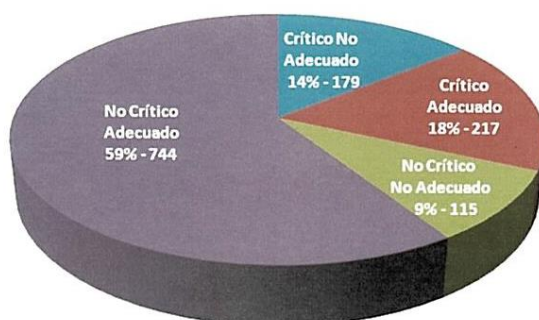




## Auditoría General de la Nación

Noviembre 2016

159



En los gráficos se observa que durante el año 2013, la proporción de organizaciones en condiciones propicias (no crítico-adequado) era del 40% en relación al 60% que se encontraban en proceso de mejora. Para el año 2016, la relación pasó a ser del 59% de organizaciones en condiciones propicias (no crítico-adequado) a 41% en situación de mejora. Actualmente se está trabajando en proyectos complementarios para mejorar las condiciones edilicias y de acceso a servicios básicos de ese 41 % restante, priorizando las organizaciones que presentan mayores déficit en infraestructura y servicios básicos.

En el informe realizado en el año 2016 se incorporó además, una tabla de motivos por los cuales las organizaciones que seguían bajo la categoría *Crítico-No Adecuado* no habían mejorado su situación. En los cuadros anexos pueden verse la Planilla de OE y la Tabla de Motivos que se encuentra dentro del sistema. Se adjunta además en formato digital ambos diagnósticos con sus análisis correspondientes (2013-2016). (Se adjunta CD).



# Auditoría General de la Nación

## Planilla de organizaciones Ejecutantes. Situación Dominial y Servicios



Registro de Información de Organizaciones Ejecutantes

Datos Generales - Niñez | Adolescencia | Género | Activ. Productivas | Capacitaciones | Sit. Dom/Serv | Esp Físico I | Esp Físico II

P1) Situación domínial de la sede en que la organización desarrolla sus actividades

Propia

Estado de la Última SFC (DFDR071) con componentes de obra: Finalizado

**Instalación Sanitaria:**

P2) Cuenta con servicio de agua ?  
NO  SI (de Pozo)  SI (de Red)   
SI (de Red - acceso no reglamentario)

P3) Existen problemas recurrentes con el suministro y/o la presión de agua ?  
NO  SI

P4) Con que tipo de descarga cuentan las aguas negras? (inodoro)  
Descarga a cloaca  Pozo absorbente  Otro sistema

P5) Con que tipo de descarga cuentan las aguas grises? (cocina y lavatorio)  
Descarga a cloaca  Pozo absorbente   
Calle u Otro sistema

P6) La instalación sanitaria interna es adecuada en todos los sectores ?  
NO  SI

**Instalación de Gas:**

P7) Cuenta con servicio de gas ?  
NO  Servicio de Red  Gas envasado

P8) La instalación interna de gas, es adecuada en todos los sectores ?  
NO  SI

**Instalación Eléctrica:**

P9) Cuenta con el servicio de energía eléctrica ?  
NO  SI  SI (acceso no reglamentario)

P10) La instalación eléctrica interna es adecuada, en todos los sectores ?  
NO  SI



Auditoría General de la Nación

Planilla de organizaciones Ejecutantes. Espacio Físico I

46A

Registro de Información de Organizaciones Ejecutantes

Datos Grales-Niñez | Adolescencia | Género | Activ.Productivas | Capacitaciones | Sit.Dom/Serv | Esp Físico I | Esp Físico II |

**Estructura**

P11) La estructura del edificio (columnas, vigas, cimientos) se encuentra en buen estado ?  
NO  Vigas  Columnas  Cimientos  SI

P12) El techo se encuentra en buen estado ?  
NO  SI

P13) Las paredes se encuentran en buen estado ?  
NO  SI

**Información sobre la situación edilicia**

**SECTOR COCINA**

P14) El sector cocina, es ...  
Cubierto  Semicubierto  Descubierta

P15) Cuenta con mesada con pileta y terminación en buen estado ?  
NO  SI

P16) Como es el piso del sector cocina ?  
Piso de Tierra  Carpeta/Alisado de Cemento  Cerámica/Baldosa

P17) Cuenta con revestimientos adecuados ?  
NO  SI

P18) El espacio de la cocina es suficiente para la preparación de los alimentos ?  
NO  SI

**SECTOR COMEDOR**

P19) La Organización cuenta con salón comedor ?  
NO  SI

P20) El sector comedor, es ...  
Cubierto  Semicubierto  Descubierta

P21) Como es el piso del sector comedor ?  
Piso de Tierra  Carpeta/Alisado de Cemento  Cerámica/Baldosa

P22) El sector comedor cuenta con superficie suficiente para el desarrollo de la actividad ?  
NO  SI



Auditoría General de la Nación

Planilla de organizaciones Ejecutantes. Espacio Físico II

62

Registro de Información de Organizaciones Ejecutantes

Datos Grales-Niñez | Adolescencia | Género | Activ.Productivas | Capacitaciones | Sit.Dom/Serv | Esp Físico I | Esp Físico II

**SECTOR SANITARIOS**

P23) Cuenta al menos con un baño para uso exclusivo de las personas a las que brinda el servicio alimentario y colaboradores/as ?  
NO  SI

P24) Cuenta c/ pileta p/el lavado de manos? NO  SI  P25) Como es el piso del baño exclusivo ?  
De Tierra  Carpeta/Alizado de Cemento  Cerámica/Baldosa  P26) El baño exclusivo cuenta c/ revest. adecuados ?  
NO  SI

**SECTOR DEPOSITO**

P27) Cuenta la organización con un espacio o sector exclusivo para depósito de mercaderías ?  
NO  SI

P28) El espacio del depósito es suficiente ? NO  SI  P29) El espacio del depósito se encuentra en condiciones adecuadas ?  
NO  SI

**SECTOR PARA ACTIVIDADES EXTRA ALIMENTARIAS**

P30) Cuentan con espacio específico para el desarrollo de actividades extra-alimentarias ?  
NO  SI  P31) El espacio es suficiente ?  
NO  SI

P32) Se encuentra en condiciones adecuadas ?  
NO  SI

P33) Dadas las condiciones edilicias y en cuanto a servicios básicos

Clasificar Organización	Crítico ( /Desc.Inodoro/Desc.Agua/) Adecuado	Cargar TABLA DE MOTIVOS para casos críticos y/o no adecuados
-------------------------	-------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------



Auditoría General de la Nación

Planilla de organizaciones Ejecutantes. Tabla de Motivos



Registro de Información de Organizaciones Ejecutantes

Datos Generales | Niños | Adolescencia | Género | Activ. Productivas | Capacitaciones | Sit. Dom/Serv | Esp Físico I | Esp Físico II

En caso de que la organización clasifique a la fecha como "caso crítico" y/o como caso "no adecuado", complete la siguiente tabla:

	condición de "caso crítico"			condición de "caso no adecuado"		
	Orden de Prioridad	No Aplica	Especificar	Orden de Prioridad	No Aplica	Especificar
A- Negativa de la organización a formular el proyecto	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B- Problemas en aspectos socio-organizacionales	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C- Problemas para encontrar profesionales / técnicos para la formulación y/o ejecución del proyecto	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D- Particularidades / limitaciones / carencias de infraestructura básica en la zona que impiden las modificaciones necesarias en la sede	2	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E- Problemas dominiales que impidieron todo tipo de inversión o limitaron los montos	1	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
F- Imposibilidad del equipo local para acompañar la formulación y presentación del	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G- Espacio insuficiente	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
H- Tipo de modalidad que no justifica la inversión	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I- Traslado / Posible desalojo	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
J- Otros (Obligatorio especificar)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO IX – Análisis de la respuesta del auditado

Hallazgos	Recomendaciones	Respuesta Ministerio de Desarrollo Social	Análisis de la respuesta
<p><b>4.1. Marco legal e institucional</b></p> <p>4.1.2. No se encontró evidencia de la creación del Registro Único de Beneficiarios establecido en el art. 5 inc (h) de la Ley 25.724. La creación de dicho registro estaba prevista como requisito básico para la implementación de mecanismos de control que garanticen que los fondos sean destinados a la atención de los beneficiarios.</p>	<p>6.1.2. Crear el Registro Único de beneficiarios tal como lo estipula el art. 5 inc. (h) de la Ley 25.724.</p>	<p>Respuesta Dirección Nacional de Política Ambiental (DNPA):</p> <p>Se ha generado una unificación de todos los padrones de beneficiarios de tarjeta alimentaria de todo el país, tendiente a la conformación de un Registro Único de Beneficiarios. La unificación de los padrones de beneficiarios se actualiza anualmente con los padrones remitidos por las Provincias, quienes a su vez por obligaciones asumidas en los convenios suscriptos en el marco del PNSA deben integrar sus bases de datos al Sistema Nacional de Identificación Nacional, Tributario y Social (SINTyS).</p>	<p>Lo informado por el organismo en su descargo no fue constatado durante el trabajo de campo de auditoría. En respuesta a los pedidos efectuados (Nota 917/17-P, Nota 954/17-P, Nota 1165/17-P y diversas entrevistas mantenidas en la DNPA y en la unidad ejecutora del PAC) se entregaron planillas Excel con información sobre los beneficiarios.</p> <p>Los avances informados serán objeto de futuras auditorías.</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></b></p>
<p><b>4.3. Planificación, objetivos y metas</b></p> <p>4.3.1. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria no cuenta con un documento de base que contenga objetivos, metas cuantificadas, definición de componentes y líneas de acción.</p>	<p>6.3.1. Desarrollar la actualización del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, asegurando la definición de objetivos y metas cuantitativos, indicadores, mecanismos de seguimiento del Plan y sus componentes y cronogramas calendarizados de ejecución.</p>	<p>Respuesta DNPA:</p> <p>La definición de indicadores, metas líneas de acción y demás están determinadas por el SIEMPRO y en los informes de ejecución presupuestaria.</p> <p>Respuesta PAC:</p> <p>Las metas anuales del Programa son informadas a través del Formulario 8 dentro del “Cuadro de Metas y Producción en Proceso”. Este formulario se confecciona todos los años. Durante el período 2012-2016 se envió a la Coordinación de la Gestión Técnico Administrativa perteneciente a la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Las metas estimadas para el período mencionado fueron las siguientes:</p> <p>-Año 2012-1450 Organizaciones Ejecutantes</p>	<p>El hallazgo se refiere a la ausencia de un documento base con objetivos y metas específicos para el PNSA, cuya inexistencia fue corroborada por el auditado por Nota 133/17 de la Subsecretaría de Políticas Ambientales del MDS (04/09/17) en respuesta a Nota 719/2017-P (05/07/17). Por otra parte, las metas físicas sobre comedores asistidos informadas por el PAC en su descargo se informan año vencido, y no son parte de la planificación del Programa.</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la</i></b></p>
<p>4.3.2. Con respecto a la planificación del Programa de Abordaje Comunitario (PAC), si bien en el documento de Proyecto PNUD ARG/12/009</p>	<p>6.3.2. Evaluar la necesidad de ampliar el período de vigencia del PAC a través de nuevas revisiones y/o la formulación de un</p>	<p>-Año 2012-1450 Organizaciones Ejecutantes</p>	<p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la</i></b></p>



## Auditoría General de la Nación

<p>están definidos los objetivos generales y particulares y las metas de los productos, éstas últimas no están cuantificadas para el período 2012-2016. En la Revisión I realizada en 2016 para ampliar el plazo del PAC hasta marzo de 2020 se prevé una reducción progresiva de los beneficiarios del PAC y se elimina el eje programático “Niñez, Adolescencia y Género”.</p>	<p>nuevo proyecto del MDS como componente del PNSA, que no limiten el número de beneficiarios directos.</p>	<p>(Comedor Asistido) -Año 2013-1400 Organizaciones Ejecutantes (Comedor Asistido) -Año 2014-1375 Organizaciones Ejecutantes (Comedor Asistido) -Año 2015-1350 Organizaciones Ejecutantes (Comedor Asistido) -Año 2016-1325 Organizaciones Ejecutantes (Comedor Asistido)</p>	<p><i>recomendación.</i></p>
<p><b>4.4. Articulación interinstitucional</b> 4.4.1. No hubo una articulación sistemática y continúa entre el PAC y PROHUERTA con el fin de incorporar en la población beneficiaria prácticas de producción de alimentos y autoabastecimiento. La falta de articulación entre el PAC y el Prohuerta no permite garantizar las condiciones hacia el logro de la seguridad alimentaria ya que, en lugar de promover el autoabastecimiento y el acceso a alimentos nutritivos, se financia la transferencia de recursos a la compra de alimentos industrializados. Las</p>	<p>6.4.1. Promover una articulación sistemática y continúa entre el PAC y el proyecto Prohuerta para la creación de huertas comunitarias en las sedes de las organizaciones ejecutantes y habilitar la compra de alimentos de los productores integrados al Prohuerta.</p>	<p>Respuesta PAC: El Programa de Abordaje Comunitario a través de sus equipos técnicos ha propiciado espacios de articulación, especialmente, en el marco de los Centros de Referencia (dependencias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el territorio), en los cuales se incluye el PRO HUERTA. Esta articulación se da en particular en aquellas organizaciones comunitarias que tienen espacios físicos y recursos humanos disponibles para trabajar las propuestas del mencionado programa.</p>	<p>Conforme a lo relevado en el trabajo de campo y lo expresado por el PAC en su descargo, la articulación con el Prohuerta no es sistemática y se da en casos aislados, a demanda de las OC. Ni desde el PNSA ni desde el PAC se verifica una articulación integral que involucre a todas las OC beneficiarias, tal como lo establece la Ley 25.724.</p> <p><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></p>



## Auditoría General de la Nación

compras se centralizan en grandes cadenas de supermercados y se restringe la posibilidad de que los beneficiarios del Prohuerta y los pequeños productores puedan vender sus productos a las organizaciones comunitarias que prestan servicios alimentarios, y/o que las OE puedan tener a disposición verduras para autoconsumo.			
4.4.3. No hay evidencia de articulación entre el PNSA y el PAC y los diversos programas del Ministerio de Agroindustria (MAI), como el Programa de Agricultura Familiar y/o Valoremos los Alimentos, para incorporar como proveedores del PAC a pequeños productores y reducir desperdicios de alimentos.	6.4.3. Efectivizar la articulación con la Secretaría de Gobierno de Agroindustria para incorporar a los pequeños productores como proveedores de alimentos de las OC.	<p>Respuesta DNPA:</p> <p>La articulación del PNSA es con el programa PRO HUERTA del Ministerio de Agroindustria, quien, a su vez, articula en su Ministerio con los diferentes programas. Se enfoca la comercialización con pequeños productores y la reducción de desperdicios desde los Proyectos Especiales abordados junto con PRO HUERTA.</p>	<p>El hallazgo hace referencia a la Resolución MDS 2040/03, inc. p) que establece que el PNSA debe financiar y promover compras comunitarias.</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></b></p>
<p><b>4.5. Transparencia</b></p> <p>4.5.1. La SSPA solo cuenta con datos fidedignos sobre la población beneficiaria y las provincias en donde se instrumenta el PROHUERTA para el año 2016.</p>	6.5.1. Efectivizar la sistematización de la información referida a la implementación del PNSA, que pueda dar cuenta de la gestión realizada con el histórico de datos.	<p>Respuesta DNPA:</p> <p>Sí se cuenta con datos sobre la población beneficiaria de todas las Provincias abordadas por el PNSA.</p>	<p>Por Nota 151/17 SSPA (19/12/17), el organismo informa que “con relación a Prohuerta el dato es de 2016 no teniendo datos fidedignos esta Subsecretaría de periodos anteriores”.</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></b></p>
4.5.2. Se observa inconsistencia en la	6.5.2. Revisar y optimizar el sistema de información que	<p>Respuesta PAC:</p> <p>La diferencia entre las cantidades de OE financiadas que se</p>	Lo informado por el PAC en su descargo es inconsistente con lo



## Auditoría General de la Nación

<p>información brindada por el PAC respecto a cantidades de los comedores financiados al 31/12/2016, en relación a la declarada a la Contaduría General de la Nación (CGN) expuestas en la Cuenta de Inversión (Tabla 8), verificándose una diferencia que genera incertidumbre para realizar determinaciones de recursos necesarios para la correcta ejecución del programa y, por otro lado, imposibilidad de evaluar correctamente los resultados de éste.</p>	<p>genera datos sobre las metas físicas (comedores asistidos) con el fin de dar certidumbre sobre las salidas del sistema de información utilizado.</p>	<p>menciona en el presente ítem, se debe a que refieren a momentos disímiles. Mientras que las 1273 OE informadas por la Cuenta de Inversión corresponden al período anual comprendido entre el 1/1/2016 y el 31/12/16; las 1233 OE informadas a la AGN representan las que estaban siendo financiadas en el momento en el que se informó, hacia el final del año en cuestión. Es lógico que durante un período determinado de tiempo, la cantidad de OE financiadas, debido a la dinámica del Programa, sea superior a la de un momento estático hacia finales de ese período.</p>	<p>relevado por el equipo de auditoría durante el trabajo de campo. En efecto, la cantidad de OE informadas a la CGN es superior a la informada a AGN en 2017 respecto del año anterior.</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></b></p>
<p>4.5.3. El MDS no cuenta con un registro de las organizaciones comunitarias que prestan asistencia alimentaria y que no están incluidas o financiadas por el PNSA y/o el Proyecto PNUD ARG / 12/009.</p>	<p>6.5.3. Articular acciones de relevamiento y consolidación de la información con los centros de referencia provinciales y los municipios con el fin de organizar un registro nacional de todas aquellas organizaciones comunitarias que prestan servicios alimentarios y están fuera del alcance del PNSA y PAC como gestión necesaria del MDS; con el fin de contar con datos ciertos sobre el total de organizaciones que prestan servicios alimentarios con</p>	<p>Respuesta DNPA: Los registros de organizaciones son realizados por el CENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE LA COMUNIDAD (CENOC).</p>	<p>En virtud de lo informado por el organismo en su descargo, se elimina el hallazgo 4.5.3 al dejar sin efecto la recomendación 6.5.3.</p> <p>Cabe señalar, sin embargo, que dicha situación no fue informada por el auditado durante el trabajo de campo y la incorporación del CENOC al MSyDS es posterior al período auditado (mayo 2017).</p>



## Auditoría General de la Nación

	posibilidades de participar en el futuro del financiamiento del PAC.		
<p><b>Desempeño del Programa de Abordaje Comunitario</b></p> <p><b>4.6. Eficacia en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional</b></p> <p>4.6.1. El PAC no elaboró una línea de base sobre la salud de la población beneficiaria para planificar el abordaje alimentario, desde una perspectiva de seguridad nutricional, que va más allá que el financiamiento del complemento alimentario a las prestaciones que brindan las OE. No hay un dato unificado de las condiciones de salud nutricional de la población asistida por el PAC. El desconocimiento de enfermedades por malnutrición como la obesidad impide planificar el abordaje nutricional como parte de la cura.</p>	<p>6.6.1. Elaborar una línea de base del estado de salud de la población beneficiaria del PAC para que el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional pueda orientarse a facilitar el tratamiento de las enfermedades derivadas de la malnutrición, desnutrición y obesidad.</p>	<p>Respuesta PAC:</p> <p>El Programa de Abordaje Comunitario tuvo como antecedente el Programa Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) cuyo objetivo fue atender, en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional, las necesidades alimentarias de la población en situación de pobreza a través del financiamiento de proyectos de comedores comunitarios que contaran, como mínimo, con seis meses de actividad. A partir del año 2006 se implementó el Programa Abordaje Comunitario bajo el Proyecto PNUD 06/001. Estos antecedentes orientaron los objetivos que se plantearon desde el Proyecto 12/009 a partir del año 2012. Se tuvieron en cuenta factores como la experiencia de las organizaciones comunitarias en la ejecución de proyectos, su desarrollo comunitario, la diversificación de sus actividades y servicios, sus inquietudes y necesidades, así como la experiencia de los equipos técnicos de Abordaje Comunitario en el acompañamiento a las organizaciones durante esos procesos. Los datos oficiales que se tomaron en cuenta para la justificación del Proyecto fueron, entre otros, la Encuesta permanente de Hogares (EPH), INDEC, del segundo semestre de 2011 y datos del Censo del año 2010. En base a los informes trimestrales de articulación y la sistematización de experiencias realizada desde el PNUD 06/001 se detectó que, desde el punto de vista alimentario, el problema que se presentaba con mayor frecuencia en sectores vulnerables de la población, estaba menos asociado a la cantidad de comida ingerida que a la calidad nutricional de los alimentos que componían la dieta. Dichos antecedentes fundamentaron la necesidad de profundizar en los ejes de calidad nutricional así</p>	<p>Lo informado por el organismo no contradice el hallazgo.</p> <p>El equipo de auditoría relevó toda la información de base mencionada por el PAC en su descargo. Como resultado del análisis efectuado, se determinó la inexistencia de una línea de base sobre la salud de la población beneficiaria del Programa. Cabe señalar también que el auditado puso solamente a disposición del equipo de auditoría los informes semestrales de articulación y sistematización de experiencias (que constan en el proyecto de informe). Dichos informes no contienen información sobre la salud de la población asistida.</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></b></p>



## Auditoría General de la Nación

		como también en la necesidad de dar relevancia a los ejes de Niñez, adolescencia y género, y de articulación institucional como complementarios al tema central del Proyecto.	
<p>4.6.2. Las pautas nutricionales que brinda el PAC a las OE no incorporan las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) publicadas en 2016 por el Ministerio de Salud para actualizar los lineamientos alimentarios que se encuentran en el Anexo II del Proyecto PNUD AR 12/009 y en el documento de Seguimiento de Proyectos Alimentarios que contiene las Pautas Alimentarias propuestas por PAC para orientar a las OE (frecuencia recomendada de alimentos y propuestas de menús).</p>	<p>6.6.2. Incorporar el uso de las Guías Alimentarias para la Población (GAPA) publicadas en 2016 por el Ministerio de Salud para actualizar las Pautas Alimentarias Nutricionales, en particular el ANEXO II del Proyecto PNUD AR 12/009.</p>	<p>Respuesta PAC: Las Guías Alimentarias para la Población Argentina se encuentran incorporadas al Programa desde su inicio en el año 2002. Al igual que las Guías Alimentarias para la Población Infantil (menores de 2 años) de 2006. Tanto para establecer criterios en los documentos de lineamientos (Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, Anexo II del convenio de financiamiento), como para la elaboración de los materiales educativos. Las publicaciones, materiales y folletos realizados sobre EAN a lo largo del Programa se basaron en las Guías en todos los casos, Ej. “La Rueda de las cantidades” para trabajar cantidades de alimentos según raciones a preparar. En el documento Revisión “F” del Proyecto ARG 12/009 aparecen descriptos estos materiales y se pueden encontrar en el siguiente link: <a href="http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/?tema=alimentacion">http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/?tema=alimentacion</a> Además, las Guías se utilizan con las organizaciones en las visitas de seguimiento, talleres y reuniones. Se trabajan las recomendaciones nutricionales a través de mensajes breves, claros, concretos, culturalmente aceptables y fundamentales en su alimentación habitual con el objeto de promover la salud y reducir el riesgo de enfermedades vinculadas con la nutrición. Las GAPA fueron publicadas en el 2000 y en el año 2011 comenzó su revisión finalizando a mediados de 2016. Por lo que en el período evaluado por la auditoría no se llegaron a cambiar los materiales educativos de trabajo.</p>	<p>El hallazgo se refiere a la incorporación de la última GAPA (mayo 2016) en particular, respecto de la actualización de los grupos alimentarios (que excluye papa y zapallo del grupo de verduras) debido a que no se refleja en el Anexo II de la Revisión I del Proyecto, con fecha octubre 2016.</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></b></p>
<p>4.6.3. Las pautas</p>	<p>6.6.3. Revisar las Pautas</p>	<p>Respuesta PAC:</p>	<p>Se toma conocimiento y se reescribe el</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>alimentarias propuestas por el PAC evidencian contradicciones dentro del mismo documento (Control y Seguimiento de los Lineamientos Alimentarios Anexo I) entre la frecuencia recomendada para el uso de azúcares (una vez por semana) y los ejemplos de propuesta de menú según frecuencia recomendada de merienda. Las pautas alimentarias para cada tipo de prestación que financia el PAC son generales, sin distinción por regiones; no se evidencian variaciones ni actualizaciones periódicas, se observan pautas alimentarias idénticas para 2013 y 2016.</p>	<p>Alimentarias del PAC de forma tal que muestren coherencia entre las frecuencias recomendadas del uso de alimentos y las propuestas de menús para cada tipo de prestación. Diferenciar las Pautas Alimentarias por región y actualizarlas periódicamente según los requerimientos nutricionales de la población asistida.</p>	<p>Según el documento Carpeta de Seguimiento – Anexo I, la frecuencia recomendada de azúcares para el uso en almuerzos y cenas es de una vez por semana. Mientras que en el caso de los desayunos y meriendas la recomendación es diaria (máximo 10 g de azúcar por día). Esto está relacionado con los menús planteados como ejemplos en ambos casos. Dichas recomendaciones se trabajan con las organizaciones tanto en las reuniones de inicio de convenio como en el seguimiento de estos a través de las visitas de campo. Asimismo, se tienen en cuenta las particularidades alimentarias en las diferentes regiones en las que trabaja el programa. Se busca poner en valor los conocimientos y prácticas relacionadas a las elaboraciones alimentarias tradicionales, rescatando y respetando la identidad y diversidad cultural alimentaria. Esto es trabajado cotidianamente en las visitas de seguimiento. Y por otra parte las organizaciones de todo el país fueron convocadas y muchas participaron de iniciativas organizadas desde el PNSA para intercambiar y compartir experiencias vinculadas a los alimentos y recetas tradicionales (Proyecto Alimentos Tradicionales año 2014-2015:  <a href="http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/nuestros-alimentos-tradicionales-2//">http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/nuestros-alimentos-tradicionales-2//</a> y <a href="http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/sabores-con-sapucay/">recetarios regionales Sabores y Sabores año 2010:</a>  <a href="http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/sabores-con-sapucay/">http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/sabores-con-sapucay/</a>  <a href="http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/sabores-de-buenos-aires/">http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/sabores-de-buenos-aires/</a></p> <p>Las pautas alimentarias fueron las mismas en el periodo 2013-2016 dado que las recomendaciones nutricionales para la población objetivo no sufrieron modificaciones.</p>	<p>hallazgo.</p>
<p>4.6.5. No hay pautas alimentarias con la inclusión de</p>	<p>6.6.5. Incluir en las pautas alimentarias y en las</p>	<p>Respuesta PAC: En la Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, se</p>	<p>No hay pautas alimentarias específicas ni ejemplos de menús para celíacos en</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>menús con productos alimenticios libre de gluten destinados a personas con enfermedades celiacas.</p>	<p>propuestas de menús como así también en la consideración de los montos por prestaciones la estimación de los alimentos libres de gluten destinados a personas con enfermedades celiacas.</p>	<p>cuenta con la información y herramientas fundamentales para el acompañamiento a las organizaciones en la ejecución del financiamiento de prestaciones alimentarias. La misma incluye los formularios de Visita de Seguimiento I y II, los cuales orientan sobre el abordaje de las diferentes dimensiones que remiten a la calidad alimentaria. Estas dimensiones se estructuran fundamentalmente en los ítems que se refieren a: modalidades y prestaciones, menú, cantidades y frecuencia de alimentos, además de la seguridad e higiene. Los diferentes ítems son relevados en las visitas de campo, registrándose el menú brindado ese día y los 4 días anteriores (accediendo de esta manera al menú semanal brindado por la Institución), las cantidades y los ingredientes utilizados (por lo que permite evaluar las preparaciones y frecuencia de los alimentos utilizados tanto para el grupo de verduras y frutas como así de cereales y legumbres, leches y quesos, carnes y huevos, etc.), los remitos de la mercadería recibida y los registros de asistencia. Asimismo, también se observa las condiciones de seguridad e higiene las instalaciones-utensilios y equipamiento, la manipulación de los alimentos, el almacenamiento (depósitos/heladeras/frezer), etc.</p> <p>Conjuntamente, a través de los Proyectos de SFC (solicitud de financiamiento complementario) se realizan adecuación de espacios físicos y acceso a servicios básicos, equipamiento/utensilios con la finalidad de garantizar la Seguridad e Higiene tanto de las instalaciones como de las personas que trabajan y asisten al comedor.</p> <p>De este modo a través de las visitas de seguimiento, se identifican las dificultades/irregularidades/sugerencias en los diferentes aspectos de la ejecución de la prestación alimentaria. Esto resulta imprescindible para elaborar estrategias de trabajo junto con los nutricionistas del</p>	<p>los documentos de lineamientos alimentarios. Si bien pueden comprarse alimentos aptos para personas celiacas, no está garantizado el acompañamiento del Programa a la población asistida.</p> <p><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación</i></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



## Auditoría General de la Nación

		<p>programa, equipos técnicos locales/regionales, y las organizaciones.</p> <p>Asimismo, a través de los informes de seguimiento, informes complementarios y análisis presentados se evalúan los alimentos adquiridos por las organizaciones en relación con los menús informados y a los criterios del PAC.</p> <p>Por otra parte, la amplitud de alimentos elegibles permite la compra de productos aptos para personas celíacas (EJ: harina premezcla, harina de arroz, fideos sin tacc, mermeladas libres de gluten, quesos sin tacc, galletitas sin tacc, leche libre de gluten, etc.) como así también para otras situaciones relacionadas con el estado nutricional (bajo peso, DBT, etc.). En todos los casos se busca la articulación con los Centros de Salud y los programas Municipales y Provinciales.</p>	
<p>4.6.6. No hay monitoreo permanente respecto del uso de menús y su debido cumplimiento por las OE; ni de las cantidades de frutas y verduras adecuadas por tipo de prestación mediante la correspondiente verificación de los equipos territoriales.</p>	<p>6.6.6. Hacer un seguimiento y monitoreo periódico de los menús que ofrecen las OC hasta poder certificar la inclusión de las cantidades de frutas y verduras con la frecuencia estimada de una alimentación saludable.</p>	<p>Respuesta PAC: respondido en 4.6.5.</p>	<p>El hallazgo se refiere a la sistematización de la información monitoreada que permita reflejar el consumo de alimentos de la población asistida para diagnosticar y orientar a las OC. No hay un documento de análisis que unifique y cuantifique la información relevada en las visitas de seguimiento.</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación</i></b></p>
<p><b>4.7. Capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias</b></p> <p>4.7.1. Los/as voluntarios/as que desarrollan acciones de asistencia y elaboración de alimentos (cocineras ad</p>	<p>6.7.1. Evaluar la necesidad de implementar algún tipo de retribución o compensación a las personas que desarrollan acciones de asistencia y elaboración de alimentos en las</p>	<p>Respuesta PAC:</p> <p>El Programa convenía con las organizaciones sociales, pero no intervienen en la gestión interna de las mismas.</p> <p>Todos los colaboradores que desempeñan funciones en las organizaciones para brindar el servicio alimentario son consideradas titulares de las prestaciones alimentarias, y como tal, se encuentran amparados por los seguros de</p>	<p>La existencia de los seguros fue constatada por el equipo de auditoría durante el relevamiento de campo. No obstante, el hallazgo se refiere a la falta de remuneración de los voluntarios de las OC y de viáticos o reembolsos de gastos.</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>honorem) en las organizaciones comunitarias no reciben remuneración alguna ni otros beneficios sociales del PAC como retribución o compensación por las tareas realizadas, condición que atenta contra la efectiva continuidad en las prestaciones brindadas y financiadas por el programa.</p>	<p>organizaciones comunitarias, en línea con lo previsto en el eje de género del proyecto PNUD.</p>	<p>carácter colectivo que contrata el Programa (Accidentes Personales y Responsabilidad Civil hacia terceros) para cubrir la eventual siniestralidad relacionada con el otorgamiento de la prestación alimentaria.</p>	<p><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></p>
<p>4.7.2. El PAC no contempla financiamiento para el pago de viáticos o reembolsos de gastos a los responsables de la gestión administrativa y rendición de cuentas de las OS y OE. En este sentido, el Proyecto PNUD AR 12/009 establece que las organizaciones deben llevar un archivo sistemático de la documentación respaldatoria de los gastos e inversiones financiadas por el PAC, lo cual constituye una carga que muchas organizaciones no pueden afrontar.</p>	<p>6.7.2. Contemplar el financiamiento por el PAC para los viáticos a los responsables de la rendición de cuentas de las OS y OE.</p>		
<p><b>4.8. Monitoreo de las prestaciones alimentarias</b> 4.8.1. No hay evidencia de un documento oficial o análisis del estado nutricional de la población asistida por el PNSA ni por el PAC. La información</p>	<p>6.8.1. Implementar en forma conjunta con el Ministerio de Salud una evaluación del estado nutricional de la población para actualizar los resultados de la Encuesta Nacional de</p>	<p>Respuesta PAC: De acuerdo con lo expuesto en el punto 4.6.1, podemos agregar que la información más reciente en documentos del PAC sobre el estado nutricional de la población, no es solo la de la ENNyS 2005. En el documento Revisión "I" del Proyecto ARG 12/009 se encuentran citados además otros informes que toman como fuente de análisis la Encuesta.</p>	<p>Los informes citados por el organismo en su descargo no cumplimentan lo previsto en Res. MDS 2040/03, art. 3, inc. v. De hecho, de los tres informes mencionados, sólo el de Pasarin y col. (2016) fue realizado sobre la población de país pero restringida a 6 localidades</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>más reciente proviene de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud realizada por el Ministerio de Salud en 2005. Las consecuencias de esta situación son el desconocimiento del estado nutricional actual de la población y de los beneficiarios del PAC en particular, así como también la imposibilidad de hacer efectivo el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional de la población beneficiaria del programa.</p>	<p>Nutrición y Salud de 2005. Promover la articulación con centros de salud comunitarios a fin de avanzar en la definición del perfil nutricional de los beneficiarios del PAC tal como lo establece el Proyecto.</p>	<p>Mundial de Salud Escolar-EMSE 2012, y dan cuenta de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población destinataria, y del especial impacto que tiene sobre la población en situación de vulnerabilidad social*. De modo tal, que a partir de los estudios poblacionales disponibles en el país se identifica y describe en los documentos el programa la situación del estado nutricional de la población. Y es desde este conocimiento que se proponen los lineamientos de abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional de la población del PAC. Permitiendo la asistencia técnica que brinda el Programa a las organizaciones comunitarias acompañarlos en el efectivo abordaje nutricional de la población que concurre a las mismas.</p> <p>*OPS-OMS. La obesidad en la pobreza: un problema emergente en las Américas. Un nuevo reto para la Salud Pública. Publicación Científica N° 576.</p> <p>*UNICEF (2016) Brechas sociales de la obesidad infantojuvenil: análisis de la Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE).</p> <p>*Pasarín I y col. (2016) Estudio cuali-cuantitativo del estado nutricional y alimentación en niños de 1 a 3 años de familias de bajos recursos en dos grupos poblacionales con diferentes actividades productivas. Revista Salud Colectiva 2016.</p>	<p>de la provincia de Buenos Aires y para el periodo 2007-2008. Cabe señalar que el nombre completo del estudio es: “Estudio cuali-cuantitativo del estado nutricional y la alimentación en niños de 1 a 3 años de familias de bajos recursos en dos grupos poblacionales con diferentes actividades productivas (Buenos Aires, Argentina), 2007-2008” (disponible en: <a href="http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/viewFile/740/988">http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/viewFile/740/988</a>)</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></b></p>
<p>4.8.2. No está garantizada la seguridad nutricional de la población beneficiaria del PAC durante el período auditado debido a las siguientes razones: a) La cantidad de nutricionistas contratados sólo permitió un abordaje de gabinete respecto de la seguridad nutricional de la</p>	<p>6.8.2. Incorporar más nutricionistas a los equipos territoriales y al Área Central de Seguimiento del PAC a fin de posibilitar el monitoreo efectivo de la calidad nutricional y las condiciones de higiene y seguridad en las que se brindan las</p>	<p>Respuesta PAC: respondido en 4.6.5.</p>	<p>Si bien se consideran los ítems modalidades y prestaciones, menú, cantidades y frecuencia de alimentos, además de la seguridad e higiene en las visitas de seguimiento; no hay un diagnóstico que presente los datos duros de los relevamientos de los técnicos que permita garantizar la seguridad nutricional de la población</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>población asistida (9 nutricionistas para todo el programa);  b) No hay un control de los alimentos comprados por las OS;  c) No se controlan las condiciones de higiene y seguridad en las que se brindan las prestaciones.</p>	<p>prestaciones alimentarias.</p>		<p>afectada. La cantidad de nutricionistas del PAC es baja en relación a la cantidad de OC que deben cubrir para asegurar las condiciones de higiene y seguridad alimentaria y nutricional.</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación</i></b></p>
<p>4.8.3. El PAC acepta como rendición de gastos de las OS, la compra de alimentos a los Bancos de Alimentos, lo que constituye una violación de la Ley 25.989 de donación de alimentos.</p>	<p>6.8.3. Establecer criterios de control sobre el gasto de consumo de alimentos por las OC, de manera tal que el PAC pueda garantizar la inocuidad y propiedades nutritivas de los alimentos de las prestaciones que financia. Arbitrar los medios para garantizar que la donación de alimentos que reciben las organizaciones comunitarias de los diversos bancos de alimentos sean efectivamente donaciones y no involucren el pago a dichos bancos. Establecer mecanismos que garanticen la elegibilidad de los alimentos provenientes de los bancos de alimentos.</p>	<p>“En las rendiciones no se detalla el tipo de producto alimentario consumido” al respecto se informa que en la rendición mensual de cuentas se detallan los comprobantes respaldatorios con los datos de: fecha, tipo de comprobante, número de comprobante, proveedor, monto por componente. El detalle de lo rendido está en el comprobante respaldatorio y en el caso del Banco de Alimentos en el remito que se adjunta a las facturas.</p> <p>En el caso que se incluyan <i>alimentos No elegibles</i>, los mismos no son rendidos al Programa (se descuenta del monto que se rinde), igualmente se hace saber que galletitas, algunas salsas y artículos de limpieza no son productos no elegibles.</p> <p>Respecto al <i>vencimiento</i>, las compras que se realizan bajo esta modalidad no son para almacenar, sino que se aprovecha la oportunidad y se utiliza a la brevedad; ya que las OC saben de la situación próxima de vencimiento.</p> <p>La mencionada ley regula las donaciones que las empresas realizan a las Instituciones Públicas y/o Privadas de Bien Público o a Grupos para ser equitativamente distribuidos entre familias o sectores poblacionales vulnerables.</p> <p>Las OC “pagan” al Banco de Alimentos una <i>contribución simbólica por kg de alimentos</i> retirado, que ayuda a sostener el modelo de logística y almacenamiento, el cuál es mucho</p>	<p>La Ley 25.989 en su art. 3 habilita a personas físicas o jurídicas a donar alimentos <i>“para ser equitativamente distribuidos entre familias o sectores poblacionales necesitados”</i>.</p> <p>Por ello, el pago de contribuciones simbólicas al Banco de Alimentos atenta contra el principio de equidad al que aspira la ley.</p> <p>En línea con lo expresado en el hallazgo, la Ley 27.454 (B.O. 29/10/18), que modifica a la ley 25.989, establece en su art. 3 la creación del Registro de Instituciones de Bien Público Receptoras de Alimentos, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en el cual deberán inscribirse las instituciones públicas o privadas, legalmente constituidas y que cumplan con controles sanitarios previstos en el Código Alimentario Argentino. <b><i>Éstas serán responsables de la recepción de</i></b></p>



## Auditoría General de la Nación

		<p>menor al que pagarían a valor de mercado. Los comprobantes respaldatorios cumplen con la normativa de AFIP. Asimismo, se aclara que los gastos que hacen en el Banco de Alimentos no son representativos de la ejecución de los proyectos, siendo un 1,5% de las compras que se realizan a nivel nacional, y solo se realizan en algunas zonas del país (por ejemplo: La Plata, GBA y Córdoba). El Banco de Alimentos es una asociación civil sin fines de lucro, constituida en el país en el año 2003, cuya misión, fin, objetivos, valores, balances y demás información puede encontrarse en su sitio web oficial: <a href="http://www.redbda.gob.ar">http://www.redbda.gob.ar</a> La asociación civil debe tener un objeto que no sea contrario al interés general o al bien común. No puede perseguir el lucro como fin principal, ni puede tener por fin el lucro para sus miembros o terceros. Una asociación civil no puede actuar bajo el fin de incorporar ganancia al patrimonio personal de los asociados (lucro subjetivo), pero si puede obtener ingresos. Los mismos serán destinados al cumplimiento de su objetivo o a facilitarlos (lucro objetivo). El BDA es una Asociación Civil Sin Fines de Lucro, legalmente constituida en el país desde el año 2003, requisito solicitado por la LEY 25.989. El BDA al no percibir ganancias, se sustenta mediante donaciones (“...al momento de la entrega de los alimentos, se solicita a las instituciones que los reciben una CONTRIBUCIÓN SIMBÓLICA por kilo de alimento...”, hecho que no está prohibido por la ley 25.989 y si amparado por el Código Civil y Comercial de la Nación. Dado que las asociaciones civiles requieren autorización para funcionar y se encuentran sujetas a contralor permanente de la autoridad competente, nacional o local, según corresponda. (Artículo 174. Del código Civil y Comercial) se incurriría en</p>	<p><i>los productos alimenticios y de la entrega gratuita a los consumidores finales.</i></p> <p><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></p>
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



## Auditoría General de la Nación

		<p>un error afirmar que esta vende la mercadería a las organizaciones, hecho que daría lugar a la obtención de ganancias, iría contra su naturaleza y si violaría las normativas que la regulan.</p> <p>Las organizaciones reciben mercaderías del DBA a cambio de una contribución que estas aportan y es requisito para recibir dicha mercadería. Se reitera: hecho que no está prohibido.</p> <p>A cambio de esto, las Organizaciones no solo reciben mercadería de calidad, a un valor inferior al de mercado y que, a pesar del plazo de caducidad próximo a su vencimiento, reúnen todas las condiciones que el código alimentario establece (lo cual les permite dar cumplimiento al objeto social de estas y optimizar recursos) sino que también se les entrega un recibo y remito detallado que cumplen con todas las normativas de AFIP y exigidas por el Programa. Los cuales rinden al Programa solo por los montos de los productos que el Programa considera elegible, establecidos en el Convenio de Financiamiento Alimentario, al cual remitimos.</p>	
<p><b>4.9. Resultados de acciones conforme el eje Niñez Adolescencia y Género (NAG)</b></p> <p>4.9.1. A partir de 2015 se dejaron de ejecutar los componentes "Educación Alimentaria y Nutricional" (EAN) y "Familias y Nutrición" del PNSA. Esta discontinuidad en la gestión genera desigualdad dentro del PAC entre las OE capacitadas y las</p>	<p>6.9.1. Reanudar la ejecución de los componentes del PNSA "Educación Alimentaria y Nutricional" y "Familias y Nutrición" contemplados en la Ley 25.724, a fin de brindar capacitación al 100% de las OC. Profundizar las acciones de capacitación con carácter de urgencia en cuanto a la manipulación de los alimentos y condiciones de</p>	<p>Respuesta PAC:</p> <p>En la entrega de información enviada a la Auditoría se hace mención de las capacitaciones brindadas por el PAC a las organizaciones comunitarias a través del EAN y/o las directamente brindadas por los técnicos del programa ya sea en talleres específicos o en cada visita de seguimiento de los proyectos alimentarios los supervisores cuentan con los conocimientos necesarios para acompañar y asesorar a los referentes de cada organización en temas inherentes a la gestión de las prestaciones alimentarias por ellos brindados.</p> <p>Con referencia, a las situaciones que conllevan abordar el eje Niñez, Adolescencia y Género a partir de la Revisión I del PAC es articulado según necesidad de cada lugar con las</p>	<p>Con respecto a los ítems 4.9.1., 4.9.3 y 4.9.4., lo informado por el organismo no contradice el hallazgo.</p> <p><b><i>Se mantienen los hallazgos y las recomendaciones.</i></b></p>



## Auditoría General de la Nación

que quedaron sin capacitarse.	higiene y seguridad en las que se desarrollan las prestaciones a cargo del PAC.	instancias locales o nacionales específicas para las mencionadas temáticas. Con relación, a la articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación esta acción no se pudo concretar por instancias ajenas al Programa.	
4.9.3. No se ha realizado la articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación a fin de promover la empleabilidad de las mujeres y de mejorar su inserción en el mercado de trabajo, según lo previsto en el Proyecto PNUD. De acuerdo con lo informado por el organismo esto ocurrió “por instancias ajenas al proyecto” (Nota 151/17 SSPA-MDS).	6.9.3. Implementar acciones de articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación, conforme lo previsto en el proyecto PNUD, con el fin de mejorar las oportunidades laborales de las mujeres involucradas en el trabajo en las OC.		
4.9.4. En la última revisión I sustantiva del Proyecto PNUD ARG/12/009, realizada en 2016, se suprime el eje programático Niñez Adolescencia y Género (NAG), sin que conste un análisis que fundamente dicha supresión, en un contexto de alta vulnerabilidad social para esta población.	6.9.4. Garantizar la continuidad de las acciones tendientes a abordar las problemáticas singulares comprendidas en el eje programático niñez, adolescencia y género, conforme lo previsto en el proyecto PNUD.		
<b>4.10. Resultados de las acciones orientadas a cumplir la meta reducción del hambre</b> Durante el período 2012-2016, se redujo en un 15,86% la cantidad de organizaciones comunitarias financiadas por el	6.10. Establecer los mecanismos necesarios para ampliar la convocatoria a nuevas organizaciones comunitarias en sintonía con la extensión de la emergencia alimentaria del país. Arbitrar	Respuesta PAC: Los motivos por los cuales las Organizaciones Ejecutantes no continúan bajo Programa pueden ser: por problemas de gestión de las OE, que ocasionan la cancelación del Proyecto Alimentario por parte del Programa; o porque la OE renuncia a la continuidad del financiamiento. Estos motivos constituyen variables que no pueden preverse con exactitud al	El hallazgo hace referencia a la baja de OC reduciendo la población beneficiaria del Programa, más allá de los motivos de las bajas, en 2016 se aleja de la meta de reducción de hambre al financiar para ese año a menos de la mitad del total inicial de



## Auditoría General de la Nación

<p>PAC y en un 8,21% el número de beneficiarios que reciben prestaciones alimentarias, cayendo de 221.781 personas en 2012 a 203.554 en 2016, como consecuencia del criterio de convocatoria cerrada que no prevé la inclusión de nuevas organizaciones sociales. La cantidad de OE que financian una parte de sus prestaciones alimentarias mediante el PAC se redujo en 2016 en 40 OE desvinculadas del programa. Dicha cantidad representa junto con 2015 los picos más altos de bajas de OE durante el período auditado. A 2016, el PAC financió menos de la mitad del total inicial de organizaciones en un contexto de emergencia alimentaria y social.</p> <p>En la Revisión I del Proyecto PNUD ARG/12/009 realizada en 2016 se prevé una reducción progresiva de los titulares de derechos del PAC para 2020. La estrategia de salida en la Revisión I prevé una reducción progresiva de los beneficiarios del PAC, partiendo de la línea de base de 2016, en la cual los beneficiarios pasarán de</p>	<p>los medios para actualizar la cantidad de prestaciones financiadas según la demanda social de prestaciones alimentarias que reciben las OC.</p>	<p>comienzo de cada año, ya que resultan ajenas al curso ordinario de la ejecución del Programa. Sin embargo, en los casos en que la OE presenta problemas de gestión, es necesario aclarar que existen desde el Programa instancias de fortalecimiento como el asesoramiento legal, contable, nutricional, socio-organizativo; que según corresponda se tipifica el seguimiento técnico utilizando el esquema de categorías establecido en “carpeta de seguimiento de proyectos alimentarios” que es implantando por los supervisores con el acompañamiento de las áreas que fuesen necesarias según las mencionadas situaciones. En caso de que los problemas de gestión de las OE persistan generando un incumplimiento de las pautas para continuar recibiendo financiamiento desde Abordaje Comunitario, se trabaja en el territorio para relocalizar a las personas en otras OE cercanas que posean la capacidad para absorber dicha demanda.</p> <p>Por otro lado, cabe reiterar que en las visitas de campo, a través de los Formularios I y II se releva la cantidad de prestaciones brindadas y el promedio de la última semana anterior a la visita, en función de la información suministrada por los registros de asistencia que presenta la organización.</p> <p>En caso de que se observen variaciones en la cantidad de prestaciones con respecto a las aprobadas en el convenio vigente, se elabora un Informe Complementario de Visita respaldado en al menos con una visita completa en cada prestación (Básica y/o Secundaria), con el objetivo de informar la situación y poder actualizar el número de prestaciones en el próximo convenio.</p> <p>Como se mencionó oportunamente, en la Carpeta de Seguimiento de Proyectos Alimentarios, se encuentra los instrumentos y herramientas (formularios I, II e informes complementarios, etc.) para evaluar y acompañar a las organizaciones en la ejecución de los proyectos.</p>	<p>OC, en el contexto de mayor emergencia alimentaria y social desde que inició el PNSA. Situación que se agrava con la estrategia de salida del Proyecto, la no sanción de la Ley de Emergencia Alimentaria, y la afluencia creciente de personas en situación de vulnerabilidad social a los comedores comunitarios.</p> <p><i>Se mantienen los hallazgos y las recomendaciones</i></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



## Auditoría General de la Nación

<p>198.000 personas, a 186.000 en 2018, a 179.000 en 2019 y a 173.000 en 2020.</p> <p>De las visitas a los comedores surge que en 2016 la afluencia de gente supera la capacidad instalada en las OC que deben dar de comer a más personas con la misma cantidad de prestaciones financiadas; por lo que deberán ajustar la cantidad de prestaciones declaradas y financiadas para la firma del próximo convenio.</p>			
<p><b>4.11. Resultados de capacitación alcanzados en el período auditado</b></p> <p>Durante el período 2012-2016, un 58,04% de las OE no participaron de los talleres sobre Educación Alimentaria Nutricional realizados por el área de capacitación del PNSA y a partir de 2016 no se ejecutó el componente de EAN. La falta de capacitación de los voluntarios para la selección, compra, manipulación y utilización de los alimentos puede generar consecuencias de afecciones en la salud de la población asistida en los comedores comunitarios. La</p>	<p>6.11. Arbitrar los medios para capacitar a todas las OE para la selección, compra, manipulación y utilización de los alimentos; para el fortalecimiento de las OE conforme lo previsto en el proyecto PNUD.</p>	<p>Respuesta PAC:</p> <p>Si bien no todas la Organizaciones Ejecutantes participaron de los talleres EAN por diferentes motivos internos a cada una de ellas, ya que todas fueron invitadas, en cada visita de seguimiento se trabajó con los colaboradores las pautas nutricionales y de seguridad e higiene propuestas por el PAC, para la implementación de las prestaciones alimentarias. Se realizaron reuniones con los colaboradores abordando aspectos nutricionales, socio-organizativos, relativos a seguridad e higiene, etc. con la finalidad de mejorar la calidad del servicio.</p> <p>De igual modo, cuando hubo incorporación de nuevos colaboradores por parte de las organizaciones comunitarias, a través de pequeños talleres se abordó la temática nutricional en el mismo Comedor una vez finalizado el horario de la prestación, para no interrumpir el servicio.</p>	<p>El hallazgo se refiere a la falta de capacitación de un alto porcentaje de OC y a la necesidad manifestada por las OC de nuevos talleres que dejaron de ofrecerse a partir del 2015 debido a que el componente EAN no se ejecutó para el año 2016.</p> <p><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación</i></p>



## Auditoría General de la Nación

<p>necesidad de capacitación fue manifestada por las OE en las entrevistas mantenidas durante el relevamiento de campo.</p>			
<p><b>4.12. Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementario (SFC)</b>          4.12.1. No se encuentra taxativamente identificada en el clasificador presupuestario la SFC. De este modo, no existe una clara identificación de los recursos asignados a SFC ni dentro del Presupuesto Nacional en el Programa 26 asignado al MDS ni en la Cuenta de Inversión.</p>	<p>6.12.1. Definir claramente los componentes alimentarios y subcomponentes del Proyecto PNUD ARG /12/009. Definir con claridad las partidas presupuestarias destinadas a SFC dentro Programa 26 con el fin de posibilitar el seguimiento, evaluación y control en virtud de la transparencia en ejecución del programa.</p>	<p>Respuesta PAC:          El PAC informa anualmente a la Coordinación de la Gestión Técnica Administrativa perteneciente a la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional mediante Formulario 15, las metas físicas estimadas para el período siguiente en cuanto a Proyectos Alimentarios y Complementarios.</p>	<p>El hallazgo no se refiere a las metas físicas sino a la identificación financiera en la asignación presupuestaria.</p> <p><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></p>
<p>4.12.2. En los relevamientos y visitas de campo de este equipo, se constató que las organizaciones sociales carecen de conocimiento sobre la existencia del trámite o la forma de acceder a él para realizar las SFC. El análisis de la base de datos de SFC del PAC evidencia que unas 606 OE (49,14%) no recibieron recursos de SFC en el período 2012-2016. Mientras que el financiamiento de SFC no estuvo orientado necesariamente a mejorar en</p>	<p>6.12.2. Distribuir los recursos presupuestarios del PAC destinados a SFC a fin de mejorar las condiciones básicas de infraestructura, equipamiento y acceso a servicios básicos en las que se desarrollan las prestaciones financiadas por el PAC a las OE que no recibieron SFC.</p>	<p>Respuesta PAC:          En junio de 2013 se elaboró el informe "Planilla de Organizaciones Ejecutantes, presentación de resultados. Situación de Espacios Físicos y Servicios Básicos" referido a la sistematización de los resultados a nivel país, regiones y aglomerados, de la Planilla de Organizaciones Ejecutantes donde se completaron datos dominiales, de infraestructura edilicia y de Servicios Básicos de las Organizaciones donde se desarrolla el servicio alimentario comunitario. Dichos aspectos resultaron de particular importancia en el marco del objetivo de ampliar y profundizar la aplicación de criterios de seguridad e higiene (ver planillas adjuntas: Situación Dominial /Servicios Básicos; Físico I y Espacio Físico II). A fin de identificar diferentes situaciones deficitarias, se emplearon los conceptos de "Caso Crítico" y "Caso No Adecuado".</p>	<p>El hallazgo está orientado principalmente a la demanda de SFC por las OE y no a la identificación de necesidades realizadas por el PAC. Al momento del cierre del trabajo de campo no se tuvo evidencia de la existencia de un informe con resultados del estado de la infraestructura de las OE. Como respuesta a la vista del informe por el organismo se toma conocimiento de la existencia de esta línea de base a partir de la entrega de un CD con los resultados procesados en 2016. Cabe resaltar que el resto del hallazgo referido a la falta de conocimiento o</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>forma prioritaria las organizaciones que presentan mayores déficits en infraestructura, equipamiento y servicios básicos, debido a la ausencia de una línea de base en la que se identifiquen las instituciones con niveles más críticos en esos aspectos. Sin embargo, el PAC informó mediante Nota 151/17 SSPA-MDS que “las organizaciones que han solicitado SFC durante el período auditado han sido financiadas oportunamente”.</p> <p>Las deficiencias en infraestructura, servicios básicos, equipamiento e insumos afectan la calidad y las condiciones de higiene y seguridad en las que se prestan los servicios alimentarios. Además, disminuyen las capacidades de ampliar la cantidad de prestaciones alimentarias y la posibilidad de ampliar la cobertura e incorporar nuevas actividades extra-alimentarias de desarrollo de las OE. Todo ello redundará en un impacto negativo en la seguridad alimentaria de la población asistida por el PAC.</p>		<p>Como "<b>Casos Críticos</b>" se ha identificado a aquellas Organizaciones que desarrollan actividades en Espacios Físicos que presentan una o más de las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-No cuentan con servicio de agua (corriente ni de pozo).</li> <li>-No cuentan con servicio de gas (natural ni envasado).</li> <li>-No cuentan con servicio de energía eléctrica.</li> <li>-No cuentan con cloaca ni pozo absorbente para la descarga de las aguas negras (inodoro) o grises (cocina/lavatorio).</li> <li>-Presentan problemas en la estructura del edificio.</li> <li>-El sector cocina es descubierto, o tiene piso de tierra.</li> <li>-El sector comedor es descubierto, o tiene piso de tierra.</li> <li>-No cuentan con baño para uso exclusivo de los titulares de derecho a quienes se brinda el servicio alimentario.</li> </ul> <p>Como "<b>Casos No Adecuados</b>" han sido identificadas aquellas organizaciones que presentan problemas en una o más instalaciones de servicios básicos, no cumpliendo con uno o más de los siguientes criterios:</p> <p><i>Instalación de gas de red</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Cada artefacto debe tener una llave de paso en la instalación.</li> <li>-Cada ambiente donde haya un artefacto debe estar ventilado.</li> <li>-Las cañerías utilizadas deben ser de materiales rígidos y aprobados (epoxi, gas termofusión, hierro galvanizado, polietileno).</li> <li>-Los artefactos deben contar con válvula de seguridad.</li> </ul> <p><i>Instalación de gas envasado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Los envases deben encontrarse en espacios exteriores (descubiertos o semicubiertos), ubicados en nichos de hormigón armado, con rejillas de ventilación en la parte superior e inferior de los mismos y cerradura.</li> <li>-Cada ambiente donde haya un artefacto debe estar ventilado.</li> <li>-Cada artefacto debe tener una llave de paso en la instalación.</li> <li>-Las cañerías utilizadas deben ser de materiales rígidos y</li> </ul>	<p>existencia de SFC por parte de la OE así como también sobre el total de OE que no han recibido SFC no fue objetado por el organismo.</p> <p><b><i>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</i></b></p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



## Auditoría General de la Nación

		<p>aprobados (epoxi, gas termofusión, hierro galvanizado, polietileno).</p> <p><i>Instalación eléctrica</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>-La totalidad del cableado de la instalación debe estar dentro de cañerías (interiores y/o exteriores).</li><li>-Los caños exteriores, en caso de haberlos, deben ser los reglamentarios.</li><li>-El diámetro de los cables debe ser acorde a los artefactos que se utilizan.</li><li>-La instalación debe poseer un tablero general, el cual debe contar con disyuntor diferencial y una llave termomagnética por circuito.</li></ul> <p><i>Instalación sanitaria</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Debe haber disponibilidad de agua en los lugares de uso (cocina, baño).</li><li>-La instalación debe encontrarse en aceptable estado general, especialmente cañerías y tanques.</li><li>-Las cámaras y pozos ciegos deben encontrarse fuera de los espacios en que se preparan y/o brindan las prestaciones alimentarias.</li><li>-En los casos en que el desagüe de aguas grises y/o negras se realice a través de pozo absorbente, debe existir cámara séptica e interceptores de grasa en el desagüe de la cocina.</li></ul> <p>Aplicando los mencionados criterios, y un esquema dicotómico para cada uno de los conceptos empleados (Caso Crítico, Caso No Adecuado), el relevamiento y registro de las condiciones y características de los espacios físicos y de los servicios básicos han dado lugar a una clasificación de las Organizaciones Ejecutantes en cuatro categorías: <b>Casos Críticos — No Adecuados; Casos Críticos — Adecuados; Casos No Críticos — No Adecuados; Casos No Críticos — Adecuados.</b></p> <p>Este estudio fue tomado como línea de base y sirvió para</p>	
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--



## Auditoría General de la Nación

		<p>identificar situaciones deficitarias, definir prioridades, diseñar e implementar estrategias de acompañamiento así como también para la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos complementarios. A partir de los resultados de este informe, se realizó un nuevo diagnóstico y un análisis comparativo que sirvió para monitorear la evolución de diferentes categorías (crítico/no crítico; no adecuado/adecuado) en el año 2016.</p> <p>A continuación se presentan los resultados del análisis comparativo:</p> <p>En los gráficos se observa que durante el año 2013, la proporción de organizaciones en condiciones propicias (no crítico-adecuado) era del 40% en relación al 60% que se encontraban en proceso de mejora. Para el año 2016, la relación pasó a ser del 59% de organizaciones en condiciones propicias (no crítico-adecuado) a 41% en situación de mejora. Actualmente se está trabajando en proyectos complementarios para mejorar las condiciones edilicias y de acceso a servicios básicos de ese 41% restante, priorizando las organizaciones que presentan mayores déficit en infraestructura y servicios básicos.</p> <p>En el informe realizado en el año 2016 se incorporó además, una tabla de motivos por los cuales las organizaciones que seguían bajo la categoría Crítico-No Adecuado no habían mejorado su situación. En los cuadros anexos pueden verse la Planilla de OE y la Tabla de Motivos que se encuentra dentro del sistema. Se adjunta además en formato digital ambos diagnósticos con sus análisis correspondientes (2013-2016). (Se adjunta CD).</p>	
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--