

GESTIÓN DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (PNSA) CON ÉNFASIS EN EL PROGRAMA ABORDAJE COMUNITARIO (PAC) EN SUS TRES EJES DE ACCIÓN: ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL; NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y GÉNERO; ARTICULACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Ministerio de Salud y Desarrollo Social

Gestión / Período auditado: 01/01/2011 a 31/12/2016.

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES

Departamento de Control de Gestión Ambiental

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes. 23.396, 25.724, 25.855, 25.989, 26.061.

Decretos PEN. 108/02, 901/03, 1018/03.

Resolución MDS. 2040/03.

Aclaraciones previas

“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; FAO 1996).

La inseguridad alimentaria puede ser crónica, estacional o transitoria y abarca las situaciones de malnutrición, desnutrición, hambre y pobreza extrema.

Dada la gran cantidad de factores que inciden en la seguridad alimentaria y nutricional, sus causas son múltiples. En la Argentina, la emergencia alimentaria fue prorrogada desde 2002 a través de sucesivas normas hasta el 31 de diciembre de 2017.

Programa Nacional de Nutrición y Alimentación – hoy, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). Creado en 2003 por Ley 25.724 para cumplir el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía. Está 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 5 años de edad.

Programa de Abordaje Comunitario (PAC). En 2004, se incorpora en el Plan el componente “Abordaje Comunitario”. El 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), que finaliza el 31/03/2020.

El PAC 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 comedores beneficiarios.

Objetivo específico: fortalecer las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios, mediante acciones que aumenten su capacidad de gestión y mejoren la calidad y las condiciones en que se desarrollan los servicios que ofrecen a la comunidad.

Hallazgos

1. Marco legal e institucional

1.1. No se ha constituido la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, encargada de coordinar la instrumentación del PNSA (*incumple Ley 25.724 y su Decreto Reglamentario 1018/03*).

1.2. No se encontró evidencia de la creación del Registro Único de Beneficiarios, requisito básico para la implementación de mecanismos de control que garanticen que los fondos sean destinados a la atención de los beneficiarios (*incumple Ley 25.724, art. 5º, inc. h*). 1.3. El PAC no tiene un marco legal específico que permita ajustar y/o actualizar la convocatoria única y cerrada de organizaciones comunitarias (OC) e incorporar las nuevas según la demanda social.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

2. Financiamiento del PNSA

2.1. No se constituyó el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional y no está garantizada la intangibilidad de los recursos de afectación específica asignados a ese fondo (*incumple Ley 25.724*), si bien durante el período auditado se registra la asignación presupuestaria al Programa 26-Seguridad Alimentaria.

2.2. Durante el período auditado, el presupuesto asignado al PNSA (Programa 26) creció sólo un 104,46%; y el presupuesto del PAC, un 174,97%. Esto representa en la práctica un desfinanciamiento.

2.3. El PAC, hasta 2006, se financió con fondos externos. A partir de ese año, 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.

2.4. La definición de los productos y unidades de medida desarrollada por el Programa 26 es imprecisa, lo que imposibilita medir los efectos del Programa en cuanto a "Asistencia Alimentaria a Población en Situación de Riesgo Social".

3. Planificación, objetivos y metas

3.1. El PNSA no cuenta con un documento de base con objetivos, metas cuantificadas, definición de componentes y líneas de acción.

3.2. Planificación del PAC: en el documento de Proyecto PNUD ARG/12/009 están definidos los objetivos generales y particulares y las metas de los productos, pero las metas 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. Articulación interinstitucional

4.1. No hubo una articulación sistemática y continua entre el PAC y Prohuerta para incorporar en la población beneficiaria prácticas de producción de alimentos y autoabastecimiento. Así, no es posible 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.

4.2. No hubo articulación entre el PAC y la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo para realizar acciones de formación orientadas a promover la empleabilidad de las mujeres de las organizaciones comunitarias.

4.3. No hubo articulación entre el PAC y el PNSA y los programas del Ministerio de Agroindustria (como el de Agricultura Familiar o Valoremos los Alimentos) para incorporar como proveedores a pequeños productores y reducir el desperdicio de alimentos (*incumple Resolución MDS 2040/03*).

5. Transparencia

La información del PAC sobre cantidad de comedores financiados al 31/12/2016 no coincide con la declarada a la Contaduría General de la Nación en la Cuenta de Inversión; la diferencia genera incertidumbre a la hora de determinar qué recursos son necesarios para ejecutar el Programa e imposibilita evaluar correctamente sus resultados.

6. Eficacia en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional

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 de financiar el complemento alimentario a las prestaciones que brindan las organizaciones ejecutantes (OE). No hay un dato unificado de las condiciones de salud nutricional de la población asistida por el PAC.

6.2. Las pautas nutricionales que brinda el PAC a las OE no incorporan las Guías Alimentarias para la Población Argentina publicadas en 2016 por el Ministerio de Salud.

6.3. Las Pautas Alimentarias para cada tipo de prestación que financia el PAC son generales, no distinguen por regiones; no varían ni se actualizan periódicamente, hay pautas alimentarias idénticas para 2013 y 2016.

6.4. No se actualiza automáticamente el monto unitario destinado a financiar las prestaciones alimentarias del PAC.

6.5. No hay pautas alimentarias con la inclusión de menús con productos alimenticios libres de gluten destinados a personas con enfermedades celíacas.

6.6. No se monitorea permanentemente el uso de menús y su debido cumplimiento por las OE ni las cantidades de fruta y verdura adecuadas por tipo de prestación.

7. Capacidad de gestión de las organizaciones comunitarias

7.1. Los/as voluntarios/as que realizan acciones de asistencia y elaboración de alimentos (cocineros/as ad honorem) en las organizaciones comunitarias no reciben remuneración alguna ni otros beneficios sociales del PAC como retribución o compensación por las tareas realizadas, lo cual pone en riesgo la efectiva continuidad de las prestaciones brindadas y financiadas por el Programa.

7.2. El PAC no paga viáticos ni reembolsa gastos a los responsables de la gestión administrativa y la rendición de cuentas de las organizaciones sociales (OS) y de las OE. El Proyecto PNUD AR 12/009 establece que las organizaciones deben archivar sistemáticamente la documentación respaldatoria de los gastos e inversiones financiadas por el PAC, una carga que muchas organizaciones no pueden afrontar.

8. Monitoreo de las prestaciones alimentarias

8.1. No hay un documento oficial o análisis del estado nutricional de la población asistida por el PNSA o por el PAC; la información más reciente proviene de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud realizada por el Ministerio de Salud en 2005. En consecuencia, se desconoce el estado nutricional actual de la población y de los beneficiarios del PAC en particular y no se puede hacer un abordaje efectivo de la seguridad alimentaria y nutricional de la población beneficiaria del Programa.

8.2. No está garantizada la seguridad nutricional de la población beneficiaria del PAC durante el período auditado, debido a que:

- a) la cantidad de nutricionistas contratados solo 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 que se brindan las prestaciones.

8.3. El PAC acepta, como rendición de gastos de las OS, la compra de alimentos a los Bancos de Alimentos (*incumple Ley 25.989 de Donación de Alimentos*).

8.4. El monitoreo y evaluación del PAC está a cargo de la Subsecretaría de Política Alimentaria (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 solo tiene dos actas de reunión, una en 2012 y otra en 2013.

9. Resultados de acciones relativas al eje Niñez, Adolescencia y Género

9.1. A partir de 2015, se dejaron de ejecutar los componentes "Educación Alimentaria y Nutricional" y "Familias y Nutrición" del PNSA.

9.2. El PAC no tiene registros de datos sistematizados en sus Informes Semestrales para 2014 y el primer semestre de 2012 y de 2016.

9.3. No se ha articulado 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. Según informa el Ministerio de Salud, esto ocurrió "por instancias ajenas al proyecto" (*Nota 151/17 SSPA-MDS*).

9.4. En la última revisión sustantiva del Proyecto PNUD ARG/12/009, realizada en 2016, se suprime el eje programático Niñez, Adolescencia y Género, sin un análisis que lo fundamente, en un contexto de alta vulnerabilidad social para esta población.

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 OC financiadas por el PAC y en un 8,21% el número de beneficiarios que reciben prestaciones alimentarias (de 221.781 personas en 2012 a 203.554 en 2016). Esto se debe a que el criterio de convocatoria cerrada no prevé la inclusión de nuevas organizaciones sociales.

De las OE que financian una parte de sus prestaciones alimentarias mediante el PAC, 40 fueron desvinculadas del Programa en 2016, el pico más alto de bajas de OE durante el período auditado, junto a las de 2015. **A 2016, el PAC financió menos de la mitad del total inicial de organizaciones en un contexto de emergencia alimentaria y social.**

La Revisión I del Proyecto PNUD ARG/12/009, realizada en 2016, prevé una reducción progresiva de los beneficiarios del PAC: pasarán de 198.000 en 2016, a 186.000 en 2018, 179.000 en 2019 y 173.000 en 2020.

En 2016, la concurrencia a los comedores supera la capacidad de las OC, que deben dar de comer a más personas con la misma cantidad de prestaciones financiadas; por lo que, para la firma del próximo convenio, tendrán que ajustar la cantidad de prestaciones declaradas y financiadas.

11. Resultados de capacitación alcanzados en el período auditado

2012-2016: 58,04% de las OE no participaron de los talleres sobre Educación Alimentaria Nutricional realizados por el área de capacitación del PNSA.

A partir de 2016: no se ejecutó el componente de Educación Alimentaria y Nutricional.

La falta de capacitación de los voluntarios en selección, compra, manipulación y utilización de los alimentos puede redundar en alteraciones de salud de los asistidos.

12. Gestión de las Solicitudes de Financiamiento Complementario (SFC)

12.1. Las SFC no están taxativamente identificadas en el clasificador presupuestario, por lo tanto, no hay una clara determinación de los recursos asignados a ellas ni dentro del Presupuesto Nacional ni en la Cuenta de Inversión.

12.2. Las organizaciones sociales no saben que hay un trámite para gestionar las SFC o la forma de acceder a él.

La base de datos de SFC del PAC evidencia que unas 606 OE (49,14%) no recibieron recursos de SFC en 2012-2016.

El financiamiento de SFC no estuvo orientado necesariamente a mejorar en forma prioritaria las organizaciones con mayores déficits en infraestructura, equipamiento y servicios básicos, pues no hay una línea de base en la que se identifiquen las instituciones con niveles más críticos en esos aspectos. Las deficiencias afectan la calidad y las condiciones de higiene y seguridad en que se prestan los servicios alimentarios; además, disminuyen la capacidad de ampliar la cantidad de prestaciones alimentarias y la posibilidad de incorporar nuevas actividades extraalimentarias de desarrollo de las OE.

DESCARGO DEL AUDITADO

El Ministerio de Salud y Desarrollo Social formula descargos que dejan sin efecto el hallazgo referido a la ausencia de un registro de OC por el Ministerio. En función de ello, se realizaron los cambios indicados.

Alcance del trabajo de auditoría

El examen fue realizado de conformidad con las normas de control externo gubernamental de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aprobadas por las Resoluciones AGN 26/15, y 186/16, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d, de la Ley 24.156.

Los objetivos específicos del examen fueron:

1. Examinar la gobernanza del PNSA, en particular en lo referido al Programa de Abordaje Comunitario: marco legal e institucional, objetivos y metas, articulación con actores relevantes, presupuesto, transparencia.
2. Examinar el desempeño del Programa de Abordaje Comunitario 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 en las prestaciones complementarias referidas a solicitudes de financiamiento complementario (SFC): acceso a servicios básicos, infraestructura edilicia, asistencia técnica y capacitación.

CONCLUSIÓN

El PNSA 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 (*Ley 25.724, art. 4º*)
- b) no se creó el Registro Único de Beneficiarios (*Ley 25.724, art.5, inc. h*)
- c) no se conformó el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional que garantizaría la intangibilidad de los recursos financieros destinados al Plan (*Ley 25.724, art.9º*).

Además:

- Durante el período auditado, el PNSA se desfinanció.
- Débil articulación del PNSA con los demás organismos involucrados, en particular, con el Programa Prohuerta, que promueve el autoabastecimiento de alimentos de las organizaciones comunitarias.
- El PAC no realizó estudios sobre el estado nutricional de la población beneficiaria. Tampoco definió metas cuantificadas para la planificación operativa, lo que dificulta la medición de su desempeño.

La última revisión sustantiva del proyecto PNUD/ARG dejó sin efecto el eje Niñez, Adolescencia y Género, uno de los tres ejes fundamentales del Programa, orientado al desarrollo de capacidades y a la contención social, a lo cual se suma la discontinuidad de los componentes del PNSA Educación Alimentaria y Nutricional, y Familias y Nutrición. Así, el alcance del Programa queda reducido a la transferencia de dinero para una alimentación de subsistencia que no garantiza la seguridad nutricional.

La falta de articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación (prevista en el proyecto PNUD) impide 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 nutre el tejido social en barrios de los grandes aglomerados urbanos. En este sentido, se debería:

- Ampliar 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.
- Establecer mecanismos para actualizar los montos de las prestaciones alimentarias de manera que garanticen la seguridad alimentaria en todas sus dimensiones.

Así, el Estado cumpliría con la obligación indelegable de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.