

PERÍODO PARLAMENTARIO
2009
ORDEN DEL DÍA N° 71

**COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS**

Impreso el día 8 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 17 de febrero de 2010

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe referido a la Auditoría de Aplicación de Fondos de los Programas “Políticas Sociales Comunitarias”, “Programa Social Nutricional” y “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”, transferidos a la provincia de La Pampa durante el año 2005. (175-S.-2009.)

Buenos Aires, 2 de diciembre de 2009.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones y consideraciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe referido a la Auditoría de Aplicación de Fondos de los Programas “Políticas Sociales Comunitarias”, “Programa Social Nutricional” y “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”, transferidos a la provincia de La Pampa durante el año 2005.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MARINO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó el examen de aplicación de fondos nacionales del Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) transferidos a la provincia de la Pampa durante el 2005 en el ámbito del Ministerio de Bienestar Social (MBS).

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

Referidos al ingreso y aplicación de fondos

1. Subejecución de fondos: La provincia utiliza recursos propios bajo el concepto de anticipos financieros. No obstante haber recibido oportunamente los fondos nacionales, los mismos no fueron aplicados en su totalidad. Ello surge de la información de la Tesorería General de la Provincia presentada a la Auditoría con fecha 7 de agosto de 2006, en la cual consta un saldo disponible correspondiente al Ejercicio 2005 de \$361.607,98; al respecto la AGN observó una subejecución de los fondos POSOCO que representa un 20,1% de lo transferido.

Referidos a la Unidad Ejecutora Provincial

2. Dificultad en la identificación de los fondos POSOCO: La ausencia de normativa que establezca los criterios para imputar proyectos del Programa “Decidir Entre Todos” a la partida POSOCO, incide en las dificultades observadas en la UEP para la identificación de los fondos auditados y afecta los procesos de seguimiento y control de su aplicación.

Referidos a la ejecución del Programa

3. Significativo atraso en la aplicación de los fondos: Si bien los fondos transferidos se encontraban disponibles, fueron aplicados en las localidades seleccionadas (Santa Rosa, Toay y General Pico) a partir del mes de noviembre de 2005, conforme surge de las resoluciones de asignación de fondos verificadas.

4. No se aplicó en la totalidad de las localidades el monto asignado por el coeficiente de distribución pro-

vincial: Veinte localidades –25% del total– no tuvieron cobertura del Programa “Decidir Entre Todos” durante 2005, quedando sin aplicar el monto asignado por el coeficiente de distribución provincial. Esta situación afecta el acceso equitativo de los beneficiarios a las prestaciones y evidencia dificultades en los procedimientos adoptados para la presentación, evaluación y selección de los proyectos.

5. Existe un escaso porcentaje de proyectos destinados a acciones de asistencia directa: Si bien la provincia tiene la facultad de destinar los fondos transferidos por la Nación a programas sociales locales, en materia de proyectos, el objeto de los mismos debe guardar relación con lo estipulado en los artículos 1, 2 y 3 de la ley 23.767 que prescriben acciones de asistencia directa. La AGN observó que en la provincia, sólo el 6,5% de los proyectos aprobados está destinado a este tipo de acciones.

6. Los fondos aplicados a la capacitación de recursos humanos y contratación de profesionales superan los límites previstos por el Programa “Decidir Entre Todos”: Los proyectos aprobados deben encuadrarse en uno de los subprogramas o líneas de acción definidas. El Programa establece que la asignación de fondos destinados a capacitación del recurso humano afectado o la contratación de profesionales no podrá exceder el 15 % del presupuesto aprobado; durante 2005 el 34 % de los recursos se destinó a esa finalidad.

La AGN recomienda ejecutar los fondos nacionales transferidos oportunamente. Establecer los criterios para la asignación de los fondos POSOCO a programas provinciales, para facilitar su identificación por las áreas responsables de su ejecución y optimizar los procesos de seguimiento y control de su aplicación. Evitar demoras en la aplicación de los fondos. Aplicar en la totalidad de las localidades el monto asignado por el coeficiente de distribución provincial.

Promover la presentación y ejecución de proyectos destinados a la asistencia directa. Mantener la proporción del gasto en recursos humanos en los niveles fijados por el Programa.

De los comentarios y observaciones que anteceden la AGN concluye que el Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de La Pampa como organismo responsable de la ejecución del POSOCO, destinó los recursos a dos tipos de Programas Provinciales: a) el correspondiente a la atención de niños, adolescentes y discapacitados ejecutados en su totalidad, y b) el destinado al Programa “Decidir entre Todos”, los cuales se ejecutaron paralelamente. La transferencia de los fondos por la Nación ha sido realizada mensualmente como lo indica la normativa.

Respecto de su aplicación la AGN verificó una subejecución del 20%, además de demoras en su utilización; esa deficiencia ha sido cubierta con fondos locales, pues la provincia está habilitada por su régimen a recurrir a anticipos financieros utilizando los fondos disponibles por la tesorería provincial.

En cuanto a los sistemas de registro la AGN observó que los mismos no arrojan información suficiente que permita identificar qué proyectos de los programas provinciales son imputados a la partida POSOCO.

La falta de cobertura en determinadas localidades afecta la distribución equitativa de los fondos. Además, la AGN identificó un bajo porcentaje de proyectos destinados a acciones directas, finalidad prescrita en la norma de orden nacional.

Asimismo, la Auditoría General de la Nación efectuó el examen de aplicación de fondos nacionales del Programa de Promoción Social Nutricional (Prosonu) transferidos a la provincia de la Pampa durante 2005 en el ámbito del Ministerio de Bienestar Social (MBS).

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

Referidos al ingreso y aplicación de fondos

1. *Subejecución de fondos:* La provincia utiliza recursos propios en concepto de adelantos financieros. No obstante haber recibido oportunamente los fondos nacionales, los mismos no fueron aplicados en su totalidad. Conforme surge de la información que la Tesorería General presentó a la auditoría con fecha 7 de agosto de 2006, consta un saldo disponible correspondiente al Ejercicio 2005 de \$404.370,00; al respecto la AGN observó una subejecución de los fondos del Prosonu que representan un 57,76% de lo transferido, dado que el monto del comprometido certificado por la Tesorería fue de \$295.626,00.

2. *Dificultad en la identificación de los fondos Prosonu:* De los registros del MBS no surge información que permita identificar qué programas provinciales deben imputarse a la partida del fondo auditado, situación que dificulta el seguimiento y control de su aplicación.

Referidos a la cobertura de la población objetivo

3. Información discordante acerca de los beneficiarios atendidos por los jardines maternos: La información suministrada en la provincia sobre la distribución geográfica de los jardines maternos y la cantidad de beneficiarios que reciben las prestaciones alimentarias, no coincide con lo verificado en las localidades visitadas.

4. Reducida cobertura de la población objetivo definida por el Programa Provincial en el aglomerado Santa Rosa-Toay: Si bien respecto de la población de cinco a catorce años con NBI, el porcentaje de beneficiarios atendidos es alto, la cobertura alcanzada es baja en ese grupo de edad.

La AGN recomienda ejecutar los fondos nacionales transferidos oportunamente. Implementar sistemas de información y registros que permitan, entre otros aspectos, identificar con certeza los fondos Prosonu que se aplican a los programas provinciales, la distribución geográfica de los jardines maternos y la cantidad de beneficiarios que reciben las prestaciones alimentarias. Aumentar la cantidad de raciones en el Municipio de Santa Rosa - Toay hasta alcanzar como mínimo la cobertura de la población indigente y adecuar la

distribución de la cobertura al criterio de focalización previsto para el acceso a las prestaciones.

De las tareas realizadas en el ámbito del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de La Pampa la AGN realiza las siguientes consideraciones:

Durante el ejercicio 2005, la provincia ha recibido los recursos nacionales en tiempo y forma. Si bien los fondos Prosonu se aplican históricamente a atender las prestaciones alimentarias que brindan los comedores integrales y jardines maternales, en el marco del Programa provincial "ProVida", la AGN no verificó ninguna aplicación con ese destino para el período auditado. Sólo pudo constatar la afectación presupuestaria a la cuenta Prosonu, de \$293.802,00 para la adquisición de mercaderías, cuya distribución y cobertura no fue posible conocer. El saldo –conforme la certificación de la Tesorería General de la Provincia–, que permanece disponible, refleja una subejecución que alcanza al 57,76 % de lo transferido por la Nación.

Además, la AGN observó significativas dificultades en el MBS para identificar los fondos auditados y su asignación. Dado que la provincia está habilitada por su sistema financiero a recurrir a anticipos, utilizando los fondos disponibles por la Tesorería provincial, la regularidad de las prestaciones a los comedores en las localidades visitadas no se vio afectada. No obstante, en Santa Rosa y Toay la cantidad de raciones informadas como distribuidas por los comedores integrales resultó inferior a la población de niños pobres e indigentes, reflejando una baja cobertura de la población objetivo definida por el programa provincial.

La Auditoría General de la Nación realizó el examen de aplicación de fondos nacionales del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria transferidos a la Provincia de la Pampa correspondientes a las prestaciones del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) durante 2005.

La AGN realiza los siguientes comentarios y recomendaciones:

1. Una proporción importante de los municipios no había formalizado la suscripción de los convenios de ejecución con la provincia: El Plan de Seguridad Alimentaria de la Provincia para 2005 previó una modalidad de ejecución descentralizada, a través de la suscripción de los correspondientes convenios. En 16 de los 79 efectores (20 %) que ejecutan el abordaje federal y en 44 de los 78 efectores (56 %) del Abordaje Focalizado, los Convenios no estaban firmados por los gobiernos locales.

Referidos a la aplicación de fondos

2. Pronunciada demora en la asignación de los fondos del abordaje focalizado: La remesa destinada al abordaje focalizado ingresó a la cuenta específica de la provincia el 23/5/05 y se asignó a los municipios a partir del 5/9/05, ciento cinco días después de recibir los fondos de la Nación. Según el convenio estos fondos estaban destinados a la adquisición de alimentos

frescos y secos para el suministro de seis entregas mensuales a los beneficiarios.

La excesiva demora en la transferencia de los fondos afectó notoriamente el cronograma de adquisiciones y por ende la entrega de la prestación a los beneficiarios.

3. Retrasos y fraccionamiento de las acreditaciones de los fondos asignados a los efectores del abordaje focalizado: El 79 % de los fondos remitidos por la Tesorería provincial a los municipios fue acreditado el 5/9/05. El 15,1 % se acreditó a 20 municipios el 3/11/05, cinco meses y once días después de ingresado a la provincia. La última acreditación se realizó el 31/12/05 por el 5,9 % de lo restante, superando el plazo de duración de seis meses indicado en el convenio.

Referidos a la ejecución del abordaje federal

4. La distribución de 14.049 bolsones, por entrega, planificada para 2005, superó en un 67 % en promedio a la cantidad de Hogares NBI de la provincia según el censo del año 2001, pero esta relación no fue homogénea entre los departamentos.

5. La entrega de bolsones a los beneficiarios no fue regular en dos de los tres municipios auditados.

6. El contenido de cada bolsón no fue uniforme entre los tres municipios auditados: La provincia previó un bolsón integrado por 12 productos. Sólo el municipio de General Pico aplicó el criterio sugerido por la provincia para el armado de bolsones. La modalidad de gestión descentralizada originó disparidades entre los municipios en cuanto a la cantidad de alimentos suministrados y al contenido nutricional de las prestaciones.

7. La prestación alimentaria del abordaje federal no es equivalente en relación al tamaño de las familias beneficiarias de la provincia: En los convenios no se especifica graduación en la cantidad de productos con relación al tamaño de las familias, por lo que el impacto de la prestación alimentaria es diferente debido al empleo de una asignación fija.

Referidos a la ejecución de la modalidad focalizada

8. La distribución de bolsones para menores de 5 años con bajo peso no se correspondió con la cantidad de beneficiarios estimados por el programa provincial: los menores desnutridos detectados que concurren a los centros de salud fueron incorporados al programa. Sin embargo, la estimación incorrecta de los beneficiarios genera una asignación desigual de los beneficios alimentarios.

9. Durante 2005 la frecuencia de distribución de bolsones a menores de 5 años con bajo peso no fue regular en los municipios de General Pico y de Santa Rosa.

10. La composición de los bolsones destinados a niños menores de 5 años no se corresponde con la proyectada por la provincia y fue diferente entre los tres municipios auditados: El Municipio de General Pico aplica la modalidad sugerida por la provincia y el de Santa Rosa una modalidad equivalente. En Toay el bolsón está constituido prácticamente en su totalidad por productos frescos, distri-

buye prácticamente la mitad de artículos que la sugerida, pero la supera en un 130% en cantidad de unidades. Lo proyectado a nivel provincial no se correspondió con lo que cada localidad auditada aplicó para la distribución de la prestación destinada a menores de 5 años con bajo peso. En tal sentido, el impacto según los valores nutricionales suministrados fue heterogéneo.

11. La frecuencia de entrega de bolsones a embarazadas desnutridas fue discontinua en dos de los tres municipios auditados y las cantidades distribuidas difieren de las estimadas: El Municipio de General Pico no distribuyó bolsones alimentarios durante los nueve primeros meses del año y en el de Santa Rosa la distribución se interrumpe durante cuatro meses consecutivos, desde mayo a septiembre. Los fondos correspondientes a la ejecución de 2005 fueron transferidos a los municipios en el mes de septiembre. No obstante el de General Pico no distribuyó en septiembre y el de Santa Rosa en octubre y diciembre. La distribución de bolsones a embarazadas desnutridas en los tres municipios auditados mostró fuertes contrastes entre el número de beneficiarias atendidas con lo proyectado en el convenio con la Nación.

12. La entrega de bolsones a menores de cinco años y a embarazadas desnutridas se efectuó en períodos irregulares: la falta de regularidad en la entrega de bolsones a la población desnutrida, bajo programa, pone en riesgo la recuperación del beneficiario.

La AGN recomienda formalizar la suscripción de los convenios con cada uno de los gobiernos locales que participan de la ejecución del programa. Acreditar sin demoras los fondos destinados a la ejecución del abordaje focalizado. Instrumentar los medios necesarios para que los fondos lleguen a todos los efectores en la misma fecha. Revisar la aplicación de indicadores que determinan el cupo de bolsones por departamento y los criterios de distribución a fin de equiparar el nivel de cobertura entre todas las localidades de la provincia. Identificar y revertir los factores que incidieron en la falta de regularidad en la distribución de los bolsones e instrumentar los mecanismos necesarios para que el beneficiario reciba la prestación durante los doce meses del año. Supervisar periódicamente, en todas las localidades de la provincia, la composición de los bolsones y verificar si los valores nutricionales que se distribuyen se corresponden con los pautados por la provincia. Evaluar la posibilidad de equiparar la prestación a la cantidad de miembros de cada familia e incluir esta variable a los futuros convenios que se celebren con los municipios para el abordaje federal. Identificar los factores que incidieron en la baja cobertura alcanzada en dos de los tres municipios auditados. Evitar la discontinuidad de distribución de los bolsones a menores de cinco años con bajo peso y a embarazadas desnutridas para favorecer a la recuperación de estos beneficiarios.

De los comentarios y observaciones que anteceden la AGN concluye que del total de los recursos transferidos a la provincia, para la ejecución del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, el 82,56% correspondió al abordaje federal, destinado a las familias en situación de riesgo social y el 17,44% al abordaje focalizado, desti-

nado a la asistencia alimentaria a menores de cinco años con bajo peso y a mujeres embarazadas desnutridas.

El programa se ejecuta a través de los municipios y comisiones de fomento. Con tal finalidad, el gobierno provincial transfiere los fondos, mediante un decreto de autorización para su aplicación, cuyo monto se corresponde con la cantidad estimada de beneficiarios, de cada una de las localidades. En los tres municipios auditados, la AGN constató que la ejecución del programa tanto en su abordaje federal como focalizado tuvo diferentes modalidades de gestión. En el abordaje federal se efectuaron, en los tres municipios, igual número de entregas a los beneficiarios, pero con variaciones en cuanto a los componentes, número de productos y contenido nutricional distribuido en cada bolsón.

Para la ejecución del abordaje focalizado sólo se comprometió la remisión de una cuota para atender seis meses de entregas en 2005. Debido a la tardía ejecución de los fondos y a la brecha registrada para su asignación y acreditación a las unidades ejecutoras, la AGN constató dificultades para el cumplimiento general de las entregas a los beneficiarios. Esta falta de regularidad en la distribución de la prestación alimentaria a menores con bajo peso y a mujeres embarazadas desnutridas pone en riesgo la recuperación de las personas afectadas, que es el objetivo esencial del abordaje focalizado.

Finalmente, la Auditoría General de la Nación realizó el examen de aplicación de fondos nacionales del Programa de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Alimentarios de las Escuelas en Situación de Mayor Vulnerabilidad Socioeducativa (Refuerzo) del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) transferidos a la provincia de La Pampa durante el 2005.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

1. El mayor nivel de cobertura se registró en aquellos departamentos con mayor cantidad relativa de hogares NBI: El refuerzo se destinó a “todos los alumnos de las escuelas hogares y de las escuelas rurales y a un cupo de matrícula urbana que asiste a escuelas urbano marginales, seleccionadas oportunamente por la provincia” (30%). La cantidad de escuelas que recibieron el refuerzo fue mayor, en términos relativos, en aquellos departamentos que registraban a su vez los mayores porcentajes de familias NBI.

2. Las dilaciones en los plazos establecidos por convenio para transferir fondos a la provincia, provocaron que las escuelas recibieran su cuota-parte trimestral prácticamente al final de cada período y en el caso de la última del año, cuando había comenzado el receso escolar anual.

3. El atraso en cumplimentar las rendiciones de los gastos por parte de la provincia, contribuyó a la demora en las transferencias de las remesas de fondos que habían sido establecidas por convenio:

En efecto, para recibir la tercera cuota, la provincia debía haber rendido el 100% de la primera a fines de agosto; esto es, dos meses antes de la fecha en la que efectivamente cumplió con este requisito.

4. No se llevó a cabo la evaluación del perfil nutricional de los alumnos.

5. La adecuación de los menús a las alternativas propuestas por la provincia es aún parcial: La capacitación sobre educación alimentaria y nutricional implementada por el Área Nutricional de la Dirección General de Administración del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia permitió constatar que el grupo de escuelas seleccionadas incorporó paulatinamente en sus menús productos lácteos y frutas. En el caso de las escuelas rurales visitadas la AGN constató que los menús presentaban menor variedad de alimentos y no se ajustaban aún a las alternativas propuestas.

6. No se cumplieron los valores pautados por ración: la diferencia se debió a que la DGA consideró como criterio de distribución de los fondos la cantidad de alumnos matriculados en 2004, sin tomar en cuenta la variación en la cantidad de alumnos atendidos que informaron las propias escuelas en sus rendiciones sociales. Esto implicó que en algunos casos recibieron un valor de refuerzo superior al pautado mientras que en otras escuelas se registró la situación inversa.

7. Las planillas de rendición social que confeccionaron las escuelas estaban incompletas: En algunos casos no se registró la cantidad de beneficiarios atendidos, los días efectivos de prestación alimentaria o el tipo de alimentos que se compraron con los fondos recibidos.

La AGN recomienda adecuar la transferencia de los fondos al calendario escolar de la provincia y revisar las modalidades de rendición para evitar que la falta de cumplimiento en los plazos de transferencia y de rendición obstaculice el funcionamiento continuado del programa. Evaluar el perfil nutricional de los alumnos tal como se establece entre los objetivos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Ampliar las acciones de capacitación en educación alimentaria nutricional para contribuir a la mejor preparación de alimentos con valor calórico y nutricional. Controlar las planillas de rendición social presentadas por las escuelas, para poder contar con información actualizada y completa sobre la cantidad efectiva de beneficiarios que reciben la prestación alimentaria y qué tipo de alimentos se utilizan.

De las tareas realizadas, la AGN concluye que durante el ejercicio 2005, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación transfirió los fondos a la provincia de La Pampa con destino a complementar la prestación provincial de desayuno y merienda en la totalidad de las escuelas rurales, de las escuelas hogares y en el 30% de las urbanas en situación de mayor vulnerabilidad socioeducativa. La magnitud del aporte provincial durante el ejercicio 2005 y la regularidad con que fue acreditado en las cuentas corrientes de las escuelas permitieron que las demoras registradas en la transferencia de los fondos nacionales no afectaran la prestación continuada del servicio alimentario. La información consignada por las escuelas examinadas en las planillas de rendición social permitió constatar que las planificaciones de los menús siguieron la pauta propuesta e incorporaron proporciones significativas de alimentos con valor calórico y nutricional apropiados. En lo referente a la cantidad de beneficiarios y días de prestación es incompleta

y genérica, lo que impide hacer un seguimiento más ajustado sobre la equidad en la distribución de los fondos entre las instituciones y si los alimentos adquiridos se adecuan a los sugeridos por el área nutricional.

*Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro.
– Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas
Aignasse. – Juan J. Álvarez. – Miguel Á.
Pichetto. – María L. Leguizamón.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente Oficiales Varios O.V. 402/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución aprobando los informes de auditoría realizados en el ámbito de la provincia de La Pampa sobre el Examen de los Fondos Federales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2005, correspondientes a los Programas “Políticas Sociales Comunitarias” (POSOCO), “Programa Social Nutricional” (Prosonu) y “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” (PNA) y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente:

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo Nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones y consideraciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe referido a la auditoría de aplicación de fondos de los programas “Políticas Sociales Comunitarias”, “Programa Social Nutricional” y “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” transferidos a la provincia de la Pampa durante el año 2005.

2) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 28 de mayo de 2009.

*Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro.
– Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas
Aignasse. – Juan J. Álvarez. – Miguel Á.
Pichetto. – María L. Leguizamón.*

2

Ver expediente 175-S.-2009.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.