

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Octubre de 2016
Código de Proyecto	2.15.02
Denominación del Proyecto	Comedores Escolares. Servicio de Viandas. Auditoria Legal Financiera y Técnica.
Período examinado	2014
Programa auditado	Programa 51, Inc. 3.
Unidad Ejecutora	Dirección General de Servicios a las Escuelas (Unidad Ejecutora 582)
Objeto de la Auditoría	Dirección General de Servicios a las Escuelas (Unidad Ejecutora 582) Programa 51.
Objetivos de la Auditoría	Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de los procedimientos seguidos en el proceso de adjudicación de las contrataciones efectuadas. Verificar el servicio de viandas brindado por los concesionarios
Alcance	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verificar el cumplimiento de los objetivos previstos para las contrataciones de servicios de alimentos y su ajuste a al marco normativo aplicable. 2. Verificar la prestación del servicio de viandas en los establecimientos escolares y la adecuación legal de los mecanismos de control sanitario de productos alimentarios. 3. Comprobar los circuitos de control implementados por la Dirección General de Servicios a las Escuelas (DGSE) sobre los concesionarios del servicio.
Limitaciones al alcance	<p>1) No fue posible dar cuenta de la integralidad de la documentación contenida en el Expediente Electrónico N° 2013-05621404 MGEYA-DGSE por donde tramitó la licitación pública 2902/SIGAF/13. El organismo auditado facilitó un CD que contiene 684 archivos con formato PDF. Los archivos no se encuentran ordenados en forma cronológica, sino que se agrupan en categorías: PV, IF, DOCFI, INLEG, DEC, NO, PLIEG, RE, RS, y cada uno de ellos contiene diversa cantidad de fojas La documentación contenida en los archivos no se encuentra autenticada como copia fiel de su original.</p>

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
 de la
 Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Comentarios

- **Licitación Pública 2902/SIGAF/13 (EX 2013-05621404-MGEYA-DGSE)**

El 16/10/13 se caratula el expediente para la contratación del servicio de elaboración de comidas de los establecimientos educativos de gestión estatal dependientes del MEGC.

Con fecha 30/10/13 la DGCyC notifica la excepción otorgada a la DGSE considerando procedente su pedido de exceptuar la tramitación por BAC al procedimiento de Licitación Pública destinado a contratar el servicio de elaboración de comidas y habilitar el SIGAF (Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera).

El 22/11/13 se dicta la Resolución 3752/MEGC/2013 que aprueba los PBCP con sus Anexos (A al F). Llama a Licitación Pública Nº 2902/SIGAF/13 para el 11-12-13. A la apertura se presentaron 23 ofertas.

Con fecha 06/01/14 se publica el acta de la Comisión Evaluadora de Ofertas. Considera que correspondería pre adjudicar la contratación a 21 oferentes. Descarta las Ofertas Nº 21 y Nº 23.

El 13/02/14 por Decreto 65/GCBA/14 se aprueba la LP 2902/SIGAF/12 y se adjudica la contratación del servicio, por un monto de \$2.150.180.473,08.

- **Pliego de Bases y Condiciones Particulares**

El contrato se extiende desde el primer día del ciclo lectivo 2014 hasta la finalización del ciclo lectivo 2016 con facultad del GCBA de prorrogarlo por un plazo igual o menor al calendario escolar oficial del año 2017.

El pliego incorpora la obligatoriedad de cumplir con la Ley 3704 y sus normas reglamentarias, cumpliendo con los parámetros establecidos por el CAA y el Anexo B (Normas de Buenas Prácticas de Manipulación – BPM)

El pliego incorpora el Art. 76º que señala que “se desestimarán con causa, las presentaciones u ofertas de aquellas (personas físicas o jurídicas) que exhiban reiterados incumplimientos de sus obligaciones”.

A través de un sistema de análisis y evaluación de las ofertas el pliego establece un determinado puntaje para los siguientes ítems: - superficie de la planta elaboradora propia y contratada (m2 que sumen los sectores operativos afectados al/los servicio/s adjudicados), - vehículos con equipo de refrigeración propios y alquilados, estados contables (promedio de los dos últimos ejercicios), - ventas netas mensuales (promedio de los últimos 24 meses), índice de solvencia, - antecedentes (años de prestación), antecedentes (cantidad de raciones atendidas) y antecedentes (proveedor en comedores escolares).

La Comisión de Predajudicaciones debe establecer la capacidad de contratación de cada empresa, la que se obtiene con el puntaje asignado a cada oferente. La preadjudicación debe recaer en las ofertas más convenientes, teniendo en cuenta la calidad, el precio, la idoneidad del oferente y las demás condiciones de la oferta.

- **Servicio de Vianda**

La vianda es el almuerzo/cena elaborado en la planta elaboradora del adjudicatario trasladado al establecimiento educativo en vehículos habilitados, en contenedores isotérmicos para comidas a granel o en bandejas descartables de aluminio con tapa

La ración de vianda tiene el mismo precio y gramaje que la ración de comedor, y, previa autorización de la DGSE puede reconocérsele un 10% del valor si es provista en bandejas descartables con tapa y con utensilios descartables.

El pliego señala que las viandas deben entregarse en el establecimiento educativo, quince 15 minutos antes de ser servidas y a temperatura adecuada al momento del consumo.

El pliego incluye la obligación del concesionario de realizar un control bromatológico de los contenedores isotérmico para comidas a granel (Anexo B Punto 8.4. - Normas de Buenas Prácticas de Manipulación –BPM).

Al mes de junio de 2015 la DGSE informo la existencia 86 establecimientos escolares con servicio de vianda con un total de 11.296 raciones de comedor.

	<p>El servicio de vianda a esa fecha era provisto por 17 concesionarios de los 21 adjudicados.</p> <p>Por tratarse de un servicio de carácter excepcional la cantidad de establecimientos donde se provee vianda puede variar a lo largo de un período si la causa por la cual se utiliza la modalidad también se modificó.</p>
<p>Observaciones Principales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La imposibilidad de acceder al SADE para la consulta del expediente por donde tramitó la licitación, constituye una limitación al análisis integral de la contratación mencionada. ➤ Se observa que el Art. 35° del PBCP no implementa un mecanismo de control suficiente debido a que el análisis bromatológico de alimentos recae sólo sobre el concesionario, lo que no resulta suficiente para garantizar el éxito de la aplicación de las BPM y asegurar alimentos aptos para el consumo ya que no existe un control por oposición de intereses. ➤ El puntaje que otorga el PBCP por la presentación de antecedentes de servicios gastronómicos similares, sumado al puntaje que adquieren quienes son proveedores en comedores escolares del GCBA (Art. 77° Inc. B) atenta contra el principio de libre competencia, concurrencia e igualdad que debe regir en las contrataciones públicas, ya que beneficia a quienes vienen prestando el servicio¹ con anterioridad, quedando en desventaja posibles nuevos oferentes. ➤ El Art. 94° del PBCP² deja sin efecto los precios máximos adjudicados ya que establece que se practicará una redeterminación de precios especial a partir del primer día del mes de inicio de prestación del servicio. ➤ El PBCP (Art. 74°) no diferencia el precio de la ración

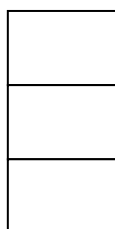
¹ Si el oferente es proveedor en comedores escolares del GCBA obtiene 8 puntos. Por otro lado si acredita antecedentes en establecimientos educativos obtiene: 2 puntos (de 0 a 3 años de prestación) 6 puntos (de 4 a 10 años de prestación) y 8 puntos (más de 10 años de prestación). Todos los concesionarios de la licitación pública obtienen 16 puntos sumando los dos ítems ya que prestan servicio hace 10 años o más en comedores escolares.

² Art. 94° PBCP "... Considerando este principio rector y que los precios ofertados se encuentran expresados a valores del mes de agosto de 2013 (Art. 74°), del presente pliego, con el objeto de atemperar el fuerte incremento de precios que experimenta el sector de alimentos y bebidas, el GCBA practicará una redeterminación de precios especial a partir del primer día del mes de inicio de prestación del servicio, independientemente del porcentaje de variación promedio que experimenten a esa fecha los factores principales que componen dicho precio ..."

	<p>del servicio de almuerzo y vianda para los alumnos del nivel inicial y nivel primario, cuando sí establece mosaicos y gramajes diferentes para las distintas edades.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ No hay constancias en las ofertas de los 4 oferentes³, (que representan un 19,04%) cuyas plantas se encuentran radicadas en Provincia de Buenos Aires, de haber presentado el apto bromatológico municipal⁴ respecto de los vehículos declarados. Posteriormente resultaron adjudicados.➤ En un establecimiento escolar se observó que los niños internados almorzaban en el comedor del primer piso mientras que el resto lo hacía en la planta baja. Si bien todos almorzaban el menú del día a los del primer piso luego del almuerzo se les daba un sándwich de jamón y queso que no era elaborado por el concesionario del servicio de vianda sino por personal de la escuela. Esta práctica que queda por fuera de los sistemas de control podría afectar la seguridad alimentaria.➤ Se observó que en 6 establecimientos escolares que reciben el servicio de vianda la viabilidad de elaborar el almuerzo en la escuela de acuerdo con el siguiente detalle: - Dos establecimientos escolares poseen cocina pero la misma es utilizada por “otro” pudiendo utilizarse para elaborar el almuerzo diario del total de la matrícula escolar; - Dos establecimientos escolares poseen cocina con suficiente capacidad la que debería reacondicionarse. - En dos establecimientos de reciente construcción no se planificó destinar un espacio para cocina y salón comedor con las dimensiones necesarias.➤ Se observó en un establecimiento escolar que sin autorización de la DGSE la autoridad escolar modificó el menú del día para los alumnos que tenían actividad física (cambiaron la vianda por un sándwich y una fruta). Dicha modificación no figuraba en el remito.
--	---

³ Sucesión de Rubén Martín SA, y Caterind SA, (Remedios de Escalada, Municipalidad de Lanús) Arkino SA (José Ingenieros, Municipalidad de Tres de Febrero) y Dassault SA. (Geli, Municipalidad de Avellaneda)

⁴ Art. 73º Inc. f) Vehículos: ... Todos deberán presentar verificación técnica vehicular y los vehículos que provengan de provincia deberán contar con el apto bromatológico del municipio.



- En el mismo establecimiento se observa el expendio de pizetas y bolsitas de pochoclos. Esta práctica que queda por fuera de los sistemas de control podría afectar la seguridad alimentaria y de no contar con la correspondiente autorización constituiría una irregularidad.
- No se cumple con las temperaturas del servicio requeridas en el pliego vigente, de acuerdo al siguiente detalle:
 1. Se realizaron 126 mediciones de temperaturas a alimentos y/o a preparaciones listas para consumir, de las cuales 70⁵ de ellas no cumplen con la temperatura a la cual deben conservarse o servirse los alimentos. Las 70 mediciones que incumplen representan el 55,5% del total de registros tomados; 40 de estos registros corresponden a temperaturas de conservación y los 30 restantes a temperaturas de servido.
 2. Del total de mediciones de temperaturas tomadas en los 33 establecimientos educativos visitados, se observó que en 11⁶ de ellos incumplen en la totalidad de sus mediciones relevadas, tanto en conservación de alimentos durante el traslado de las viandas calientes como en la temperatura de servido de las mismas.
- Respecto a los caracteres organolépticos⁷ de los alimentos: Se observaron características

⁵ Las empresas concesionarias que incumplen en este ítem: SIAL, Alfredo Grasso, Alimentos integrados SA, CAN, Carmelo Antonio Orrico, Caterind SA, Dassault SA, Díaz Vélez SRL, Enrique Tavolaro, Friends Food SRL, Hispan Torrado UTE, Lamerich SRL, Rodolfo Ferrarotti, Siderum SA, Sucesión de Rubén Martín, Treggio SRL.

⁶ El N°2 DE 3 – Caterind SA. Espacio Jardín Isauro DE 4 – Friends Food SRL. EEM N° 3 DE 7 – Rodolfo Ferrarotti. Esc N° 13 DE 10 – Sucesión Rubén Martín. Esc N° 23 de 10 – Siderum SA. Esc N° 25 DE 12 – Treggio SRL. JIC N° 3 DE 16 – CAN. Esc N° 17 DE 16 – CAN. Esc N° 8 DE 17 – Hispan Torrado. Esc N° 21 DE 17 – Treggio SRL. Jardín de Primera Infancia de la EEM N°1 DE 18 – Siderum SA.

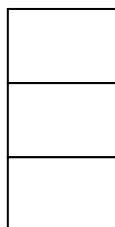
⁷ Son todas aquellas descripciones de las características físicas que tiene la materia en general, según las pueden percibir los sentidos, por ejemplo su sabor, textura, olor y color. Su estudio es importante en las ramas de la ciencia en que es habitual evaluar inicialmente las características de la materia sin la ayuda de instrumentos científicos. Estas características son utilizadas cotidianamente para distinguir por ejemplo un alimento fresco de uno descompuesto

organolépticas inadecuadas en los alimentos listos para consumir en los establecimientos escolares que se detallan a continuación:

- ✓ Escuela N° 3 DE 7 -- Empresa Concesionaria Rodolfo Ferrarotti: Se observó que la milanesa de carne vacuna pre elaborada se encontraba con un aspecto poco agradable (pasadas de cocción, secas y duras), a su vez su temperatura de servido fue inferior a los 60 °C como lo establece el pliego (temperatura de control tomada 40 °C).
- ✓ Jardín JII 4 DE 2 -- Empresa Concesionaria SIAL: El menú del día no resultó satisfactorio ni tuvo la aprobación por parte de la mayoría de los alumnos; el punto de cocción de los fideos no fue el adecuado ya que se observa puntos blancos en el interior de la pasta indicando la falta de cocción de la misma. Se alertó en el momento a la supervisora de la empresa SIAL que se hizo presente en el establecimiento escolar al momento de nuestra visita.
- ✓ Escuela JIN C (N°3) DE 14 – Empresa Concesionaria Arkino SA: Se observó falta de cocción de los fideos moño por encontrarse puntos blancos en su interior lo cual indica que la pasta no alcanzo su cocción óptima. La milanesa de carne vacuna industrializada (pre-cocida) se observó con un color oscuro en su interior y un sabor salado intenso (Este último punto también se observó en la Escuela N° 23 DE 9 de la Empresa Concesionaria SIDERUM SA y en la Escuela N° 25 DE 12 de la Empresa Concesionaria Treggio SRL)
- ✓ Escuela N°21 DE 17 – Empresa Concesionaria Treggio SRL: Se observó que la carne presenta grasa visible, no es tierna y su sabor no es agradable; se observa faltante de ingredientes en la preparación ya que las verduras no son visibles en la ración servida. El arroz blanco estaba cocido en su punto óptimo pero con poco sabor y faltante de

o en mal estado. A modo de ejemplo, el examen organoléptico del agua consiste en la valoración del agua de consumo humano en base al olor, sabor, color y turbidez.

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.



	<p>queso rallado en algunas bandejas. Se observó una escasa aceptación del menú por parte de los niños.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Respecto a los contenedores isotérmicos utilizados para el envío de las viandas: - No poseen un correcto cierre hermético que impida la pérdida de calor ya sea por su ausencia o por encontrarse fallado, en 14 establecimientos educativos, - Se encuentran en mal estado de mantenimiento con necesidad de recambio en 11 establecimientos educativos, - Falta de higiene al observar restos de pegamento de cintas adhesivas y de alimentos adheridos en la superficie del contenedor en 6 establecimientos educativos. ✓ No resulta posible evaluar el cumplimiento de la Ley de Alimentación Saludable para los establecimientos de gestión privada (Art. 7º y 4º Ley 3704/LCBA/10) aunque los plazos de adecuación están vencidos: La DGSE no cuenta con información respecto de la obligación impuesta por el Art. 7º de la Ley 3704/LCBA/10 a los establecimientos dependientes de gestión privada de homologar sus menús o adecuarlos a los diseñados por la autoridad de aplicación. Tampoco cuentan con la información de la cantidad de puntos de venta existentes en los establecimientos de gestión privada (kioscos, cantinas, bufetes y máquinas expendedoras de alimentos y bebidas) (Art. 4º Ley 3704)
Conclusión	<p>Como fuera señalado en proyectos anteriores es ineludible que la AGCBA cuente con las claves de acceso a los sistemas informáticos respectivos bajo su rol de Auditoría Externa para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales.</p> <p>En el pliego de bases y condiciones particulares todavía perduran algunas cláusulas que deberían reformularse para fomentar la libre competencia, concurrencia e igualdad, respecto de aquellos que no lo tienen, como así también desventajas a aquellos que hubiesen prestado el servicio y hubiesen incumplido con algunos aspectos de la prestación. Es por ello que resulta necesario implementar mecanismos que faciliten la comprobación de lo declarado en la oferta y que ponderen la efectiva capacidad instalada en las plantas elaboradoras declaradas.</p>

Asimismo, el mecanismo de control de alimentos implementado en el pliego (art. 35°) sigue resultando insuficiente para garantizar el éxito de la aplicación de las Buenas Prácticas de Manufactura y asegurar alimentos aptos para el consumo.

En cuanto al servicio de vianda por tener este de carácter excepcional debería ponerse en conocimiento de las áreas competentes la posibilidad existente en algunos establecimientos de elaborar el almuerzo ya sea considerando destinar parte del espacio para la cocina o realizando tareas de reacondicionamiento y/o mantenimiento que lo requieran. Cabe destacar, que las visitas realizadas a los establecimientos escolares, constataron falencias en la calidad de los alimentos, en las preparaciones de servicio y respecto de las características organolépticas en una considerable cantidad de casos.

Finalmente con respecto de los incumplimientos observados en las visitas a los establecimientos escolares, y si bien en la mayoría de los casos se detecta el labrado de la correspondiente acta al concesionario, se desconoce la causa por la cual el trámite de aplicación de penalidades no llega a su instancia final, esto es la efectiva aplicación de la misma y la publicidad de los actos administrativos que lo imponen, lo cual atenta contra el mejoramiento del servicio aumentando la posibilidad de perpetuidad de los adjudicatarios que brindan un servicio deficiente

