

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 22 de febrero de 2011
Código de Proyecto	2.10.04
Denominación del Proyecto	Plantas Elaboradoras de Alimentos - Auditoria Legal
Período examinado	Año 2009
Objeto de la Auditoría	Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas (Unidad Ejecutora 572) – Jurisdicción 55. Ministerio de Educación
Objetivos de la auditoría	Evaluar el circuito de control de la Dirección General de Proyectos y Servicios a la Escuelas sobre las Plantas Elaboradas de Alimentos.
Alcance	Para la realización de la auditoría se llevaron a cabo los siguientes procedimientos: 1. Recopilación y examen de la normativa aplicable y vigente 2. Verificación del cumplimiento de la normativa aplicable en las plantas elaboradoras de alimentos, de conformidad con los términos de la Licitación Pública N.º 899/2008, y en las plantas de lácteos, con la Licitación Pública N.º 702/09. 3. Examen de la adecuación legal de los mecanismos de control sanitario de productos alimentarios. 4. Comprobación de los circuitos de control implementados por la Dirección General auditada sobre las plantas elaboradoras de alimentos, unidades productivas y plantas elaboradoras de lácteos pertenecientes a las empresas prestatarias del servicio. 5. Relevamiento de la estructura orgánica y los circuitos administrativos del organismo auditado. 6. Entrevistas con funcionarios. 7. Examen de documentación respaldatoria. 8. Análisis de las contrataciones del servicio de alimentos y de provisión de productos lácteos. 9. Actuaciones iniciadas durante el año 2009 por la aplicación de penalidades a las empresas adjudicatarias por incumplimientos

	contractuales. 10. Inspecciones oculares realizadas en las plantas elaboradoras. 11. Control de los libros de actas de inspecciones de las empresas que proveen el servicio, con la finalidad de cotejar la información proporcionada por el Departamento de Asistencia Alimentaria de la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas y por la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria. La revisión se practicó sobre la totalidad de las plantas elaboradoras de alimentos correspondientes a las empresas adjudicadas mediante Licitación Pública N° 899/2008 y las unidades productivas prestadoras del servicio, que se encontraban prestando servicios a la fecha de realización de la presente auditoría, y la Licitación Pública N.º 702/2009, referida al suministro de lácteos. El siguiente cuadro clasifica los 29 proveedores que prestaron servicio durante el Ejercicio 2009 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Proveedor</th><th>Cantidad</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Plantas Elaboradoras de Alimentos</td><td>23</td></tr> <tr> <td>Plantas Elaboradoras de Lácteos</td><td>2</td></tr> <tr> <td>Unidades Productivas</td><td>4</td></tr> </tbody> </table> Fuente: Elaboración Propia con información suministrada por la DGPYSE. Cabe aclarar que no se pudo verificar la cantidad de vehículos que se encontraban en las plantas elaboradoras de alimentos, ya que estaban siendo utilizados para la entrega de alimentos en las escuelas. Asimismo, se verificó el 100% de los informes bromatológicos existentes en el Departamento de Asistencia Alimentaria de la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas correspondientes al ejercicio 2009.	Proveedor	Cantidad	Plantas Elaboradoras de Alimentos	23	Plantas Elaboradoras de Lácteos	2	Unidades Productivas	4
Proveedor	Cantidad								
Plantas Elaboradoras de Alimentos	23								
Plantas Elaboradoras de Lácteos	2								
Unidades Productivas	4								
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Las tareas de campo se realizaron desde el 8 de enero hasta el 30 de junio de 2010. Las visitas a las plantas elaboradoras y unidades productivas se iniciaron el 10 de marzo y finalizaron el 20 de mayo de 2010.								
Limitaciones al alcance	✓ No fue posible evaluar en forma integral la frecuencia ni los resultados de las fiscalizaciones realizadas por la Dirección								

	General de Higiene y Seguridad Alimentaria respecto de las plantas radicadas en la provincia de Buenos Aires, ya que en los libros de actas de las empresas adjudicatarias no se encontraron registros de las visitas realizadas. ✓ Mediante nota fechada el 5 de marzo de 2010, elevada al Programa de Unidades Productivas perteneciente a la DGPY-SE, la unidad productiva Cáritas de Buenos Aires informa que deja de ser prestadora del servicio brindado a los establecimientos escolares, desconociéndose el procedimiento administrativo por el cual fueron reasignadas las raciones ya otorgadas. Si bien se realizó la visita, esta situación limitó el relevamiento de los procedimientos implementados.
Aclaraciones Previas	a) Estructura Orgánico – Funcional El Decreto N.º 2075/07, aprobó la estructura orgánico-funcional del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad, sus objetivos y las responsabilidades primarias de las unidades de organización que la integran. Posteriormente, el Decreto N.º 326/08, en su Artículo 1.º, crea la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas, dependiente de la Subsecretaría de Gestión Económico Financiera y Administración de Recursos del Ministerio de Educación y la Coordinación de Cooperadoras y Asistencia Escolar, estableciendo las responsabilidades primarias en su Anexo I. El Decreto N.º 684/09, aprueba el Régimen Gerencial para la Administración Pública de la Ciudad de Buenos Aires creando los cargos gerenciales (se denominan gerenciales a los cargos más altos del régimen del personal de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad), los cuales se dividen en dos niveles: <i>Dirección Operativa</i> y <i>Subdirección Operativa</i>. Por último, en diciembre de 2009 y por Decreto N.º 1064/09, se lleva a cabo una nueva modificación de la estructura organizativa que suprime todas las coordinaciones y direcciones creadas por el Decreto N.º 326/08 y complementarios y aprueba la creación de dos direcciones operativas: la <i>Dirección Operativa de Comedores</i> y la <i>Dirección Operativa de Apoyo a Escuelas y Cooperadoras</i>, quedando éstas bajo la órbita de la nueva denominación de la Dirección General de Servicios a las Escuelas. b) Estructura Informal Por debajo del nivel de las direcciones operativas existe una estructura informal que, a la fecha de elaboración de este informe, no ha sido aprobada. Durante el año 2009, dependiendo de la Coordinación General de Comedores se encontraban los departamentos de Nutrición, de Administración a Proveedores, de Becas, de Unidades Productivas y de Administración. Hacia fines del año 2009 se decidió unificar los departamentos de Presupuesto, de Unidades Productivas y de Atención a Proveedores, quedando la Coordinación General compuesta por tres

	departamentos: de Nutrición, de Becas, y de Administración Proveedores, conteniendo este último las Divisiones de Facturación, Presupuesto y Unidades Productivas.
Observaciones principales	1. De carácter general 1.1. Se verificó que 4 plantas elaboradoras no están siendo utilizadas para elaboración de alimentos ni como depósito de víveres, representando el 17% de la totalidad que fueron adjudicadas. 1.2. Hay 3 empresas que proveen el servicio alimentario a las escuelas a través de sociedades relacionadas, incumpliendo con el artículo 20 inc. b) y artículo 73 inc. f) del Pliego de Condiciones Particulares. 1.3. Se observó que las plantas elaboradoras de dos proveedores no cuentan con la habilitación a su nombre, de acuerdo a la información suministrada por la Dirección General de Habilitaciones y Permisos, incumpliendo lo normado en el Pliego de Condiciones Particulares, artículo 20, inciso “d”. 1.4. En relación con las unidades productivas, el 75% incumple con lo dispuesto en el inciso “c” del artículo 76 del Pliego de Condiciones Particulares, ya que tienen su habilitación en trámite y la cantidad de raciones diarias asignadas supera las 1000 unidades. 2. A los Pliegos utilizados Respecto a la Licitación N.º 702/09 —Provisión de Servicio Lácteo— se observan inconsistencias entre el Pliego de Condiciones Particulares aprobado por Resolución N.º 1820/09 y lo dispuesto en el Decreto N.º 569/09: ➤ Son 3 los renglones aprobados en el Pliego de Condiciones Particulares, y 5 los aprobados por el Decreto. ➤ En las especificaciones del Pliego de Condiciones Particulares, en el título “Cláusulas”, se menciona como lugar de entrega la “<i>Dirección General Cooperadoras Comedores Escolar (SSCRYAC), Paseo Colón 255 P 3</i>” y no al domicilio de las escuelas. ➤ El inicio de la prestación del servicio no coincide con la fecha establecida y aprobada en el Pliego de Condiciones Particulares. 3. A la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas 3.1. Se verificó falta de coordinación y articulación de las accio-

	nes entre la DGPYSE y la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria en relación con las tareas vinculadas con el control de faltas e incumplimientos por parte de los adjudicatarios. 3.2. Se verificó falta de control de las habilitaciones definitivas tanto en las plantas elaboradoras como en las unidades productivas 3.3. Se constató que la unidad productiva Evencoop Ltda. tiene la habilitación en trámite y observada el 5 de noviembre de 2009 por la Dirección General de Habilitaciones y Permisos. 3.4. Se constató en la unidad productiva Evencoop Ltda. la falta de instalación de gas natural. Esto provoca que no se utilicen equipos de cocción (hornos) necesarios para poder cumplir con el mosaico vigente (refrigerios). Asimismo, la falta de agua caliente impide una correcta sanitización del local. 3.5. Se verificó en la unidad productiva Evencoop Ltda. una precaria instalación eléctrica, observándose cables colgando, instalaciones sin empotrar en la pared y el uso de “zapati-llas” para conexión ubicadas sobre el piso. 3.6. Se encuentra pendiente de resolución el 75% (6, sobre 8) de los expedientes iniciados a partir de faltas pasibles de penalidades. 3.7. Sobre el control efectuado por la DGPYSE se constató en los Libros de Actas de las 29 empresas relevadas que: ➤ el 24,13% no se encuentran rubricados. ➤ un libro de actas fue sustraído y no pudo ser verificada la denuncia de dicho suceso. ➤ En relación con las 4 unidades productivas, el 75%, no posee libro de actas. 3.8. No se realizan en el Departamento de Asistencia Alimentaria controles de recepción en tiempo y forma de los informes bromatológicos mensuales. 3.9. Se observa ausencia de previsión y planificación en la gestión de los dispositivos de contratación correspondientes a la provisión del servicio de alimentos y productos lácteos, lo que conlleva la utilización de mecanismos inadecuados, tales como contrataciones directas y prórrogas, instrumentos de excepción que terminan traduciendo en una práctica habitual y recurrente, tal como se puede corroborar en el Informe Final AGCBA N.º 2.09.08 A y B. 3.10. Se verificó una inconsistencia de las actas suministradas por la Dirección General, que no dieron cuenta de la falta de higiene de las instalaciones y equipos en una planta elaboradora de alimentos, con respecto a lo relevado por esta auditoría. 4. A la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria
--	---

	4.1. En 10 empresas elaboradoras de alimentos (37,03% de un total de 27) no se pudo comprobar la existencia del registro de visitas. 4.2. De las 4 plantas elaboradoras radicadas en la provincia de Buenos Aires, 3 de ellas no han sido verificadas en ninguna ocasión por la DGHySA, dependiente del Gobierno de la Ciudad. Asimismo, el 100% de dichas empresas no registraron verificación de organismos provinciales. 4.3. Se observa una escasa frecuencia de tomas de muestras en plantas elaboradoras de alimentos, dado que sólo alcanza el 28% (8 plantas elaboradoras) del total de las fiscalizaciones realizadas dejando fuera de control a las 21 empresas restantes. 4.4. Se detectó que no se han realizado tomas de muestra de alimentos al 100% de las unidades productivas bajo análisis, como así tampoco a las empresas proveedoras de lácteos. 4.5. Con relación a las empresas elaboradoras de productos lácteos, y que se encuentran radicadas en la provincia de Buenos Aires, se verificó que no ha sido visitadas ninguna de ellas. En consecuencia, no es posible emitir opinión respecto de la adecuación de los controles efectuados sobre los alimentos elaborados y distribuidos por dichas empresas. De lo expuesto puede observarse que la DGHySA no ejerce en forma integral las facultades de competencia y jurisdicción que le fueron delegadas. 5. Respecto a la manipulación de los alimentos 5.1 <u>Con referencia al personal</u> ➤ No utilizan vestimenta adecuada ni accesorios correspondientes según el siguiente detalle (casos aplicables para las empresas adjudicatarias: 22): • <i>calzado de seguridad</i>: en 3 unidades productivas y 22 empresas, que representan el 100% del total evaluado para ambos adjudicatarios; • <i>plaqueta identificatoria</i>: en 13 empresas (incidencia: 73%); • <i>ropa clara</i>: en 7 empresas, es decir, el 32%. ➤ Se verificaron libretas sanitarias vencidas en: I. Una unidad productiva que elabora refrigerios para los establecimientos escolares: esta situación se detectó en 3 casos (12% del personal que presta servicios en dicha cooperativa); II. 7 empresas adjudicatarias, con relación al personal que desarrolla tareas sólo en las plantas elaboradoras, según el siguiente detalle: • Carmelo Antonio Orrico S. R. L.; Arkino S. A.; Spataro S. R. L y Alfredo Grasso S. A.: una libreta;
--	--

	• Servicios Integrales de Alimentación S. A.: 2 libretas; • Siderum S. A. y Bagalá S. A. C.: 3 libretas. ➤ No acreditan constancias de capacitación sobre buenas prácticas de manufactura realizada en la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria de acuerdo al siguiente detalle: I. Unidades Productivas: 47%; 22 empleados sobre un total de 47; II. Empresas adjudicatarias: 24%; 62 empleados sobre el total de 260. El incumplimiento abarca a 13 concesionarios. ➤ Se observó, durante las visitas realizadas, que: no posee buenas prácticas de manufactura el personal de: II. la empresa Compañía Alimentaria Nacional; III. 14 empresas adjudicadas y 3 unidades productivas no llevan registros de limpieza y desinfección de las diferentes áreas (representatividad: 61% y 100%, respectivamente). 5.2 <u>Con referencia al equipamiento</u> ➤ Se constató que las cámaras de refrigeración destinadas al almacenamiento de alimentos frescos no poseen: • zócalos y cielorrasos sanitarios en 15 plantas elaboradoras de alimentos, o sea el 68% de los casos; • termómetro externo en 7 empresas adjudicatarias (incidencia: 32%) y en 2 unidades productivas (incidencia: 67%); • adecuado sistema de condensación de agua en 9 empresas adjudicatarias¹ (incidencia de 41%) y en 2 unidades productivas (incidencia: 67%). ➤ Se constató que las paredes y los pisos de las cámaras de refrigeración destinadas al almacenamiento de alimentos frescos, se encuentran en estado inadecuado en 5 empresas (incidencia: 21,73%) y 4 empresas (incidencia: 17,39%), respectivamente. 5.3 <u>Con referencia a la higiene de las diferentes áreas de las plantas elaboradoras y unidades productivas</u> ➤ Respecto al área de manipulación de alimentos, se observó que, sobre 10 ítems evaluados por la auditoría con relación a las condiciones de higiene de instalaciones y equipos, no superan los 4 puntos: I. dos Unidades Productivas (67% del total); II. seis de las Plantas visitadas¹ (26%). ➤ Respecto al área destinada para uso exclusivo del personal, se observaron faltas parciales o totales de elementos de higiene personal (toallas, jabones, entre otros) en 10 casos (30% de las plantas y 100% de las unidades productivas). ➤ Se señala que tanto los sanitarios como los vestuarios no
--	--

	presentan características adecuadas en 2 unidades productivas (50%) y 9 de las empresas visitadas (incidencia: 39%). 5.4 <u>Con referencia a los contenedores isotérmicos utilizados en el traslado de alimentos (casos relevados: 23).</u> ➤ Se observa que: I. 1 empresas (22% del total) no cuentan con contenedores, dado que: • dos de ellas prestan servicios a través de sociedades vinculadas; • las restantes, utilizan las instalaciones de los establecimientos escolares para las preparaciones¹. II. 7 empresas no cumplen con las condiciones mínimas detalladas a continuación, siendo su incidencia del 30%. 5.5 <u>Con relación a otros requisitos del Pliego de Condiciones Particulares de la Licitación Pública N.º 899/08</u> ➤ No se acreditaron protocolos de análisis bacteriológico que certifiquen la ausencia de Eschericia Coli OH157:H7/ NM y de Salmonella spp para los lotes de carnes con que se elabora carne picada cruda y productos a base de carne picada, precocidos o no, o listos para el consumo, en 8 empresas adjudicatarias. Se determinó, en relación con los 23 protocolos de análisis bacteriológicos mencionados anteriormente, vistos en las plantas elaboradoras, que: I. 5 de ellos no presentan ninguno de los dos análisis obligatorios realizados de los protocolos vistos (incidencia del 22%); II. 15 de ellos no poseen número de muestra para su identificación, habiéndose realizado su análisis bacteriológico en laboratorios diferentes, con lo cual no puede afirmarse que dichas muestras posean ambos análisis obligatorios según Pliego de Condiciones Particulares (incidencia del 65%); III. en 6 casos no poseen el análisis de Salmonella spp (26% del total) y en 10 casos¹ el de Eschericia Coli OH157:H7/ NM (46% del total); IV. falta la firma del responsable técnico en el protocolo de análisis en 5 casos. ➤ No se acreditaron certificados de análisis bacteriológico para lotes de fiambres expedidos por la empresa elaboradora en 8 empresas adjudicatarias. Para los lotes de queso, tampoco fueron presentados los certificados de análisis bacteriológico por parte de 5 em-
--	---

	presas. Se determinó, en relación con los protocolos de análisis bacteriológicos mencionados anteriormente vistos en las plantas elaboradoras, que: V. de los 31 protocolos de análisis de fiambres vistos, 29 de ellos posee algún faltante a analizar según lo exigido por el CAA para ese tipo de alimento (incidencia del 94%); VI. de los 12 protocolos de análisis de quesos vistos, 8 de ellos poseen algún faltante a analizar según lo exigido por el CAA para este tipo de alimento (incidencia del 66%) ➤ En relación con el flujograma operacional, se verificó lo siguiente: VII. de las 27 empresas adjudicatarias (se excluyen las empresas proveedoras de lácteos), 8 no cumplen con el requisito exigido por el Pliego de Condiciones Particulares de plasmar en un grafico la secuencia de operaciones necesarias para la elaboración de un alimento o producto alimentario; (incidencia del 29,63%); VIII. de las 19 empresas restantes, que cumplen con el requisito exigido: • 3 (incidencia del 15,79%) lo realizan conforme a lo establecido en el Pliego de Condiciones Particulares, donde se contempla la secuencia completa de pasos a seguir para la elaboración de un alimento o preparación, o conjunto de alimentos, considerando las etapas de recepción, almacenamiento, elaboración, distribución, y servicio, cuyo cumplimiento asegure la inocuidad del producto final. • 9 (incidencia del 47,37%) incluyen en su flujograma el concepto de PCC (punto crítico de control). Resulta útil su aplicación, ya que es esencial para prevenir o eliminar un peligro relacionado con la inocuidad de los alimentos o reducirlo a un nivel aceptable. • En relación con el control de plagas, se observó que no se acreditaron constancias de desinsectación mensual en 2 unidades productivas (50%) y 13 empresas adjudicatarias (56%). ➤ Respecto a los exámenes microbiológicos y físico-químicos del agua (frecuencia semestral) se detectó la falta de cumplimiento en una unidad productiva (25%) y en 3 plantas elaboradoras (13%). ➤ En relación con los seguros de accidente de trabajo, se detectó la falta de cumplimiento en 3 unidades productivas (75% del total) y en una planta elaboradora
--	--

	6. Modificaciones en el mosaico de menús 6.1 De las visitas realizadas a las plantas elaboradoras de alimentos y a las unidades productivas, se observó un incumplimiento del mosaico de menú vigente, según el siguiente detalle ➤ De las 16 empresas adjudicatarias que elaboran refrigerios, 15 no cumplen con el menú. Incidencia: 93,75%. ➤ De las 14 empresas que elaboran viandas calientes, 13 no cumplen con el menú. Incidencia: 92,85%. ➤ De las 3 unidades productivas que elaboran refrigerios, 2 no cumplen con el menú. Incidencia: 66,66%. Estos cambios de menús realizados no poseen autorización expresa por parte de la DGPYSE ni se encuentran dentro de las excepciones contempladas en el artículo 7.º en relación con las modificaciones del mosaico utilizado. 7 <u>Respecto de la rotulación de alimentos</u> 7.1 Se observó en una planta elaboradora —Bagalá S. A. C.— el uso de leche en polvo marca “Santa Elena sin datos en su rótulo (lista de ingredientes y registro otorgado por SE.NA.SA.) exigidos por el Código Alimentario Argentino 7.2. Se detectó que la unidad productiva Evencoop Ltda. utiliza un rótulo alimentario donde figura un número de habilitación que no coincide con el número de la carátula que inicia el trámite de su pedido de habilitación. Asimismo, en dicho rótulo figura que la hora de elaboración del producto es de 1 a 3 AM, cuando, según lo verificado en la visita, se realiza de 6 a 12 AM. Esta práctica altera la durabilidad del producto.
	Del análisis efectuado a la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas con relación al control ejercido sobre Plantas Elaboradoras de Alimentos, Unidades Productivas y de Empresas Proveedoras de Productos Lácteos puede concluirse que el Organismo debería planificar en tiempo y forma la elaboración y aprobación de los Pliegos de Bases y Condiciones de la Licitación Pública a fin de restringir la utilización de los mecanismos de necesidad y urgencia. Asimismo, debe considerar la posibilidad de realizar un régimen diferenciado para las unidades productivas. Respecto de las habilitaciones de las Plantas Elaboradoras y Unidades Productivas, éstas deben adquirir el carácter definitivo al momento de la adjudicación. En caso de existir habilitaciones provisorias el Organismo debería solicitar la agilización en la Dirección General de Habilitaciones y Permisos para que en un período razonable se llegue a tener una habilitación definitiva y tener un cupo límite asignado hasta regularizar su situación. Asimismo, las fiscalizaciones realizadas por el Organismo auditado son insuficientes y los resultados no se encuentran plas-

Conclusiones	mados en los libros de actas de inspecciones correspondientes, situación ésta que dificulte el control. Por ello, es necesario contar con una mayor presencia del Estado en el control de las prestaciones brindadas por terceros. La falta de articulación entre la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria y el Organismo auditado es recurrente. (Ver informes anteriores). Asimismo se pudo verificar falta de fiscalización por parte de la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria a las Plantas Elaboradoras, Empresas Proveedoras de Lácteos y Unidades Productivas. Corresponde al Organismo auditado tomar las medidas pertinentes a fin de aplicar las penalidades previstas a las Plantas Elaboradoras que modifiquen los menús sin la autorización correspondiente.
----------------------------	--