



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP)

Programa de Alimentación Escolar

Informe de Auditoría

Montevideo, 05 de Abril de 2021

INFORME EJECUTIVO

Auditoría realizada a solicitud del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, de acuerdo al Acta Nro. 43, Resolución Nro. 30 de fecha 21 de julio de 2020.

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar si la gestión del Programa de Alimentación Escolar (PAE) realizada por el Consejo de Educación Inicial y Primaria es eficaz y eficiente para el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, se analizó lo referente a la compra de leche en el marco del Programa de Leche Escolar.

La actuación alcanzó los “modelos de comedor” semi tercerizado y tercerizado en el año 2019, sin perjuicio que para algunos procedimientos de auditoría se abarcó un período más extenso.

A los efectos del análisis realizado, se seleccionó una muestra de 20 escuelas de las 153 que cuentan con modalidad tercerizada o semi-tercerizada, representando un 13% del total.

CRITERIOS DE AUDITORÍA Y METODOLOGÍA APLICADA

La auditoría se realizó de acuerdo a las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

CONCLUSIÓN - RESULTADOS

El PAE brinda servicios de alimentación en escuelas y jardines de educación inicial, así como también en casos especiales a alumnos de educación media y UTU.

Del análisis efectuado para la modalidad de comedor tercerizado y semi tercerizado se concluye que si bien el Programa cumple con su cometido de asegurar la alimentación a los alumnos, se identifican debilidades de control significativas que afectan la eficiencia en la gestión y en el uso diligente de los recursos públicos. Esto se fundamenta principalmente en las siguientes constataciones:

- El Programa carece de un adecuado ambiente de control que permita contar con aspectos imprescindibles para la implementación de un eficaz sistema de control interno. Esto se debe a la existencia de una estructura organizativa inadecuada, en la inexistencia de una debida segregación de funciones que asegure oposición de intereses en actividades que podrían generar conflicto, entre otros aspectos.

- Si bien existen algunas actividades de control, las mismas son escasas y no se constata la sistematización de las mismas a los efectos de mitigar los riesgos que podrían afectar la concreción de los objetivos del Programa, en particular los relativos al uso eficiente de los recursos. Las vías de comunicación dentro del PAE son informales, dificultando la delimitación de responsabilidades.
- Si bien el CEIP cuenta con un software de gestión (Sistema GURI), los registros del Programa se llevan de forma manual, en formularios pre impresos y en planillas Excel, desaprovechando las ventajas que ofrece el sistema.
- La cantidad de porciones diarias solicitadas a las empresas tiende a ser por la cantidad máxima de comensales, sin considerar la asistencia real de los niños al comedor.
- Existieron circunstancias en las cuales la calidad del servicio proporcionado por las empresas no estuvo de acuerdo al solicitado en el pliego de condiciones del proceso de contratación. Asimismo y si bien se identificaron estos apartamientos, el PAE no adoptó las medidas correctivas suficientes para que la situación no se vuelva a repetir.
- No se cumple con la normativa en lo que respecta a:
 - La determinación del tope de comensales establecida en la Circular 16/2019 del CEIP, ya que utilizan un criterio propio.
 - Las donaciones de porciones sobrantes, ya que no son efectuadas en su cabalidad de acuerdo a lo establecido en el pliego de condiciones.

En virtud de lo antedicho se sugiere al Organismo adoptar acciones que permitan mitigar los principales riesgos descritos en el cuerpo del informe, y adoptar medidas que rápidamente permitan optimizar los recursos públicos asignados.

INFORME DETALLADO

I. Generalidades acerca del PAE

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es un ente autónomo con personería jurídica creado por la Ley N° 15.739 del 28 de marzo de 1985, la cual está regida por el Consejo Directivo Central (CODICEN), órgano jerárquico del cual dependen entre otros el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP).

El Programa de Alimentación Escolar (PAE), dependiente del CEIP, tiene como finalidad contribuir al adecuado estado nutricional de la población escolar, como condición indispensable para el logro de aprendizajes. A los efectos de cumplir con esa finalidad, existen tres modalidades de funcionamiento de comedor:

- a) Modalidad Tradicional: el personal auxiliar de servicio de las escuelas, elabora el menú en el local escolar. Las compras de alimentos, combustible y limpieza son realizadas por integrantes del centro educativo.
- b) Modalidad Tercerizada: el menú determinado por el equipo técnico del PAE (nutricionistas) se confecciona en las plantas de elaboración de alimentos de las empresas correspondientes. Se transporta a granel para que sea distribuido en la escuela por el personal de la empresa o en bandejas listas para calentar.
- c) Modalidad Semi Tercerizada “Cocinado en la Escuela”: las empresas elaboran el menú determinado por el equipo técnico del PAE en las escuelas, con insumos, personal y equipamiento de la empresa, comprendiendo desde la compra de alimentos, hasta la atención logística para su funcionamiento.

Estas últimas 2 modalidades se implementan en aquellas escuelas donde no es posible la elaboración de preparaciones en el local escolar debido a que: la infraestructura de la cocina no lo permite, carece de recursos humanos suficientes para efectuar dicha tarea o imprevistos que impiden el funcionamiento del comedor tradicional.

Con el objetivo de brindar el servicio de prestación de alimentación con modalidades tercerizada y semi tercerizada, se realizó la Licitación Pública N° 2 del año 2017 del CEIP, por la cual se adjudicó a 4 empresas por un período de 2 años, prorrogable por 2 años más, siempre que la empresa cuente con informes favorables del PAE, según lo establecido en el pliego de condiciones. La misma se renovó en iguales condiciones en noviembre de 2019.

En la Resolución de adjudicación de fecha 10/05/2017, se adjudica a las 4 empresas licitadas la suma total de \$1.121.453.773 (impuestos incluidos) para los dos años. En mayo y junio del 2019 se hicieron ampliaciones por \$9.400.152 y \$124.562.362 respectivamente.

Ejecución Presupuestal:

En el año 2019, los comedores tradicionales abarcan 2055 escuelas, mientras que de manera tercerizada y semi tercerizada, se atendieron a 153 escuelas en los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado.

Los montos ejecutados en el año 2019 con los que se expresan a continuación. Los mismos son financiados en un 99.8% con Impuesto de Primaria y el restante con Rentas Generales.

| Modalidad de comedor | (**) Importe en \$ | Cantidad de escuelas que abastece |
|--------------------------------|----------------------|-----------------------------------|
| Tradicional | 1.293.456.736 | 2.055 |
| Tercerizado y semi-tercerizado | 700.755.874 | 153 |
| Total | 1.994.212.610 | 2.208 |

**Extraídos del programa SIIF

En el año 2019 se solicitaron la siguiente cantidad de prestaciones:

| Modalidad de comedor | Desayuno/Meriendas | Almuerzo | Total* |
|----------------------|--------------------|-----------|-----------|
| Semi tercerizada | 3.197.511 | 3.644.551 | 6.842.062 |
| Tercerizado bandeja | --- | 113.762 | 113.762 |
| Tercerizado granel | --- | 2.439.044 | 2.439.044 |

*Datos extraídos de las planillas de control de pedidos del Jefe Contable del PAE.

Las tarifas por porción en pesos uruguayos (IVA incluido) de cada modalidad a marzo 2019 son las siguientes:

| Modalidad de comedor | Desayuno | Almuerzo | Merienda |
|----------------------|----------|----------|----------|
| Tradicional | 8.40 | 24.54 | 8.40 |
| Semi tercerizada | 23.30 | 92.51 | 23.30 |
| Tercerizado bandeja | --- | 119.06 | --- |
| Tercerizado granel | --- | 103.59 | --- |

De acuerdo al pliego licitatorio las tarifas se ajustarán semestralmente (30/06 y 31/12) considerando el 30% de la variación del Índice de Precios al Consumo (IPC) y el 70% de la variación del Índice Medio de Salarios (IMS).

Para el caso del comedor tradicional las tarifas se ajustan semestralmente (01/01 y 01/07) por IPC según Resolución N° 3/2002.

Equipo de trabajo del PAE:

Si bien el PAE no cuenta con una estructura organizativa aprobada formalmente, el equipo de trabajo está integrado de la siguiente manera:

- **Dirección:** A partir de agosto de 2020, es constituida por una Comisión conformada por 3 integrantes (2 Asesoras y una Inspectora General). Anteriormente, la Dirección la conformaba una Directora.
- **Equipo administrativo:** conformado por un jefe contable, una jefa administrativa y 6 administrativos.
- **Asesoría contable:** integrada por una contadora, 5 administrativas y un jefe de administración, abocados solamente a la ejecución de la modalidad tradicional.
- **Equipo técnico:** cuenta con 26 nutricionistas para todo el país: 6 en Montevideo y 1 por cada departamento del interior salvo en Lavalleja, Flores, Rocha y Paysandú en los cuales el cargo está vacante a diciembre 2020.
- **Equipo químico asesor:** un Ing. Químico y una muestreadora.

Cabe mencionar que para las 3 modalidades el maestro director de la escuela debe controlar y evaluar la ejecución diaria del Servicio de Alimentación, según el pliego licitatorio y Circular 384/2010 del CEIP.

Funcionamiento del PAE para las modalidades semi tercerizadas y tercerizadas:

a) Padrón

Las escuelas de acuerdo a la Circular N° 16/19 deben presentar el Formulario de Relevamiento de Servicios, documento oficial que determina la cantidad de comensales tope que harán uso de los servicios de alimentación escolar del CEIP y de Educación Media, el cual debe ser escriturado por la Dirección y avalado por la Inspección correspondiente, requiriendo ser actualizado en abril y julio de cada año.

b) Pedidos diarios de porciones

Durante el año se realizan los pedidos diarios de porciones de acuerdo a la modalidad de comedor que tenga la escuela:

b.1) Comedores con modalidad tercerizada: según el pliego licitatorio las cantidades de porciones por escuela serán comunicadas a las empresas adjudicatarias con 21 horas de anticipación (hasta las 14 hrs del día hábil anterior), inclusive en situaciones especiales previsible (días de Asamblea técnico-docente, medidas gremiales, vacaciones escolares, etc) y no previsible (días de lluvia y/o paros sorpresivos) en que la asistencia de los niños disminuye en forma considerable.

b.2) Comedores con modalidad semi-tercerizada: según el pliego licitatorio la empresa adjudicataria deberá elaborar la comida para la asistencia del día, la que le será comunicada por la dirección escolar a la misma, en un plazo máximo de una hora posterior a la entrada del alumnado en las escuelas de tiempo simple y tiempo completo. Para el caso de tiempo extendido debe coordinarse antes de las 8:30 hs.

c) Remitos

c.1) Comedores con modalidad tercerizada: el PAE recibe diariamente los remitos de las empresas, previamente firmados por el Director de la escuela avalando la cantidad de porciones recibidas.

c.2) Comedores con modalidad semi-tercerizada: diariamente el director de la escuela debe completar un formulario denominado “Registro diario de funcionamiento del servicio cocinando en la escuela”, en el que se deja constancia de la evaluación del servicio, el número de asistentes, número de comidas solicitadas por el Maestro Director y número de comidas elaboradas por la empresa; el que deberá ser firmado por el director y el responsable de la empresa, quedando a disposición del PAE para su control. El mismo deberá enviarse en forma obligatoria al PAE en caso de que se registren situaciones violatorias del cumplimiento del contrato.

d) Facturación

Las empresas facturan mensualmente y el pago se efectúa en un plazo de 45 días contabilizado a partir de la prestación del servicio.

e) Donaciones

En el caso de comedor con modalidad tercerizada en el pliego se establece que las porciones sobrantes en la escuela (siempre que se haya mantenido la cadena de frío y no hayan sido calentadas) serán donadas a instituciones públicas y/o privadas. La sugerencia a quien donar la realiza la dirección escolar y debe aprobar previamente el PAE.

Dicha entrega será efectuada por la empresa abastecedora de alimentos quien deberá entregar en el local escolar el comprobante firmado y sellado por la institución beneficiaria donde se hizo la entrega, quedando archivado en la escuela correspondiente a disposición del PAE, para su posterior control.

f) Fiscalizaciones

El PAE se reserva el derecho de fiscalizar a través de inspecciones los servicios, para verificar el cumplimiento de lo establecido en el pliego licitatorio, el que detalla controles operativos y de calidad que deben de realizar los técnicos del PAE. Para realizar dichos controles se designa a una nutricionista responsable por escuela, la cual oficia de nexo entre la institución educativa y la Empresa.

Los controles de calidad y cantidad de los alimentos a entregar, se realizarán en primera instancia en la planta elaboradora, en el caso de la modalidad de comedor tercerizada.

g) Sanciones

Se establecen sanciones por no conformidades detectadas en la prestación del servicio (que no resientan el objeto del llamado), las que consisten en la aplicación de descuentos de porcentajes al adjudicatario según incumplimiento.

En caso de incumplimiento leve, total o parcial del contrato por parte del adjudicatario, el CEIP procederá a determinar multas en proporción al incumplimiento incurrido y apercibirá a la empresa que de repetirse este se procederá a la rescisión de aquellos servicios donde se produjo el mismo sin derecho a reclamo alguno.

Procedimiento para la detección de no conformidades:

- a) Comunicadas por el Director de la escuela; quien es el responsable de evaluar la ejecución diaria del servicio prestado. En caso que detecte situaciones violatorias del cumplimiento del contrato (lo que comprende deficiencias en la calidad y cantidad de los alimentos elaborados u otras irregularidades que afecten el servicio) debe enviar al PAE una copia auténtica del Registro Diario del Funcionamiento del Comedor y notificar al responsable de la empresa.
- b) Visitas de supervisión por los técnicos del PAE. Las inspecciones pueden ser realizadas en las escuelas verificando las condiciones de prestación del servicio en todas las etapas del mismo.

Mensualmente se realizarán reuniones de evaluación del servicio, a cargo de los técnicos del PAE y de la Empresa, donde se brindarán observaciones de apercibimiento bajo acta labrada, procurando la mejora constante de los servicios, en todos aquellos aspectos que no resientan gravemente el objeto del llamado.

Sistemas informáticos

- Sistema de Gestión Unificada de Registro de Información (GURI): sistema de información web implementado en el año 2011 en ANEP. En lo referente al PAE, expide entre otros, los siguientes reportes por escuela:
 - Asistenciaro: resumen diario en el que se detallan los totales de las asistencias y las faltas por cada grupo,
 - Estadístico mensual: en la que se detalla las asistencias, a que servicio de comedor se ha anotado cada uno de los alumnos, movimiento de alumnos (ingresos, reingresos, egresos),
 - Servicio de alimentación: en el que se indica las cantidades tope para cada prestación brindada en el comedor, detallando si los alumnos son del centro educativo o de otro centro, así como los adultos y colaboradores (reporte desarrollado en marzo 2020).
- Sistema Integral de Gestión (GRP): utilizado para el registro de rendiciones, órdenes de compra, facturas y pago por los servicios de comedor. El mismo se retroalimenta con los sistemas SIIF, SICE y RUPE.

Programa de leche escolar

La finalidad de este programa es brindar la leche para realizar el desayuno y la merienda a los alumnos que concurren a los centros de Educación Primaria siempre que la escuela tenga la capacidad de brindar dicho servicio.

Se realiza una compra anual de leche a través de la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA) para todo el país, y se acuerda la entrega mensual con cada centro educativo en caso de ser leche en polvo, o diariamente en caso de leche fluida.

El control de la entrega y del stock de esta leche es responsabilidad de la dirección escolar.

El proceso de compra consta de las siguientes etapas:

- La División Programación y Presupuesto arma el presupuesto anual considerando los datos que le proporciona el PAE.
- Una vez que se aprueba el mismo, el jefe contable efectúa los pedidos mensuales a la UCA.
- Posteriormente, una funcionaria administrativa del PAE controla que el pedido coincida con el remito y la factura del proveedor.
- Una vez efectuado este control se envía la información a la División Hacienda para que efectúe el pago a través del GRP.

El importe pago en el año 2019 según información del SIIF ascendió a \$133.564.131.

II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 7 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en Anexo I de este Informe.

| | Extremo | Alto | Medio | Bajo |
|--|---------|------|-------|------|
| 001 – Debilidades en el ambiente de control | | x | | |
| 002 – Debilidades en la conformación del Padrón - Cantidad de comensales tope | | x | | |
| 003 – Ausencia de controles en la cantidad de porciones diarias solicitadas a las empresas | x | | | |
| 004–Ausencia de controles en las donaciones de porciones | x | | | |
| 005 – Deficiencia en los controles realizados por el equipo técnico | x | | | |
| 006 – Irregularidades en el procedimiento de sanciones a las empresas | x | | | |
| 007 – Debilidades en los controles del Programa de Leche escolar | | | x | |

Hallazgo No. 001

Debilidades en el ambiente de control

Se identificaron debilidades en el ambiente de control del PAE, lo que deriva en una gestión ineficiente. Esto se evidenció en que:

- Existe una inadecuada distribución de tareas, falta de oposición de intereses e inexistencia de lineamientos claros de actividades de control. A modo de ejemplo:
 - Un funcionario administrativo con cargo de jefe contable realiza todo el proceso de registro y control de cantidades de porciones diarias para la modalidad de comedor semi tercerizado; y una funcionaria administrativa, realiza el pedido de porciones diarias, registra y controla el proceso de modalidad de comedor tercerizado, no existiendo una adecuada segregación de funciones.

Sumado a esto, el único profesional contable del PAE que está designado a realizar tareas en la modalidad tradicional (2055 escuelas), no tiene injerencia en las modalidades semi tercerizada y tercerizada.

- El equipo técnico (26 nutricionistas) reportan directamente a la Dirección sin contar con un referente coordinador, lo que lleva a que resulte muy difícil realizar el seguimiento y monitoreo de las tareas realizadas.
- Existe falta de oposición de intereses en las tareas efectuadas por el equipo técnico dado que, realizan tareas de supervisión, evaluación de los servicios de comedor, y determinación y aplicación de sanciones a las empresas.
- Se observa duplicación de controles sobre las rendiciones de gastos de las escuelas con modalidad tradicional por falta de lineamientos claros de actividades de control.
- Se constató un excesivo uso de canales de comunicación informal, en consecuencia, no queda claramente delimitada las responsabilidades de quienes intervienen en cada proceso.
- No se evidenció una supervisión adecuada que mitigue lo anteriormente expuesto.

Riesgos asumidos por el Organismo:

Desaprovechamiento de los recursos humanos con los que cuenta el PAE
Colusión con las empresas

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Diseñar y aprobar una estructura organizativa para el PAE donde se establezcan funciones, cargos y líneas de mando definidas, de modo que haya segregación de funciones y supervisión adecuada, con las competencias requeridas de acuerdo a las responsabilidades asumidas.
2. Definir, fomentar y emplear el uso de canales formales de comunicación dentro del PAE. Establecer un procedimiento de comunicación de las cantidades diarias con todos los funcionarios que intervienen, a través del sistema GURI, generando alertas en caso de superar el tope, asignando un responsable del PAE que evalúe y autorice las mismas.
3. Definir manuales de procedimientos en donde cada funcionario conozca las tareas que realiza, sus responsabilidades y la de los demás cargos, y cómo contribuye cada uno con su rol al logro de los objetivos organizacionales.

Hallazgo No. 002

Debilidades en la conformación del Padrón - Cantidad de comensales tope:

Se constataron debilidades en la determinación de la cantidad de comensales tope por escuela, lo cual no permite asegurar que la información con la que cuentan es íntegra y confiable, dado que:

- No se confecciona un padrón de la cantidad de comensales tope diario por escuela (cantidad máxima de comensales que podrán hacer uso del servicio de comedor), en consecuencia el PAE no cuenta con información unificada que le permita conocer en tiempo real la cantidad de comensales tope. Solicitada dicha información se proporciona planillas mensuales con diferentes formatos dependiendo de la modalidad y empresa, sin poder determinar en forma precisa el número de comensales.
- No se utilizan los formularios de relevamiento de servicio como insumo para determinar la cantidad máxima de comensales tal como establece la Circular N° 16 del 13/05/2019, sino que solamente se reciben y se archivan. Para establecer dicha cantidad al inicio del año lectivo, desde el PAE se selecciona un día del mes de noviembre del año anterior en el que hubo mayor asistencia al comedor.
- El sistema GURÍ, en base a la información que ingresa cada escuela, permite obtener un reporte con la cantidad de comensales tope para cada prestación brindada en el comedor, sin embargo, la misma no se encuentra actualizada. De la muestra seleccionada solamente un 15% de las escuelas contaba con los datos ingresados al sistema a diciembre 2020.

Riesgos asumidos por el Organismo:

Uso ineficiente de los recursos.

Realizar presupuestos que no se adecuen a la realidad.

No contar con información íntegra para realizar controles y tomar decisiones.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Contar con un padrón unificado, a través de GURI, de la cantidad de comensales tope diaria por escuela. El sistema debería emitir alertas para detectar posibles errores en la cantidad de comensales ingresados por escuela.
2. Cumplir con la Circular N° 16 de fecha 13/05/2019.
3. Efectuar el registro del formulario de relevamiento de servicios a través de GURI por el Director de cada escuela, manteniéndolo actualizado y eliminando el formato papel.
4. Fomentar y exigir el uso por parte de los directores y maestros del Sistema GURI.

Hallazgo No. 003

Ausencia de controles en la solicitud de porciones:

Referente a las 153 escuelas que son las que utilizan modalidad tercerizada y semi tercerizada, se detectó ausencia de controles que permitan monitorear que la cantidad de porciones diarias solicitadas a las empresas se ajusten relativamente a las cantidades reales de comensales, dado que:

- Según el análisis realizado por el equipo auditor de los meses de julio, agosto y setiembre del 2019, las cantidades solicitadas a las empresas tienden a ser constantes y por el tope de comensales. Además, considerando 3 días de alerta meteorológica o paro, del total de escuelas, el 43% no solicitó una cantidad menor de porciones.
- El registro de las cantidades solicitadas se efectúa en planillas excel, sin contar con la seguridad adecuada, ni efectuar un respaldo de las mismas.
- Desde el PAE no se efectúa cruzamiento de datos entre la cantidad de porciones solicitadas, la asistencia de comensales y las donaciones (modalidad tercerizada) a los efectos de hacer un seguimiento para obtener un mejor uso de los recursos. Solamente se controla que los pedidos diarios no superen el tope de comensales.
- Se detectó que para modalidad semi tercerizada, no se puede determinar si las porciones solicitadas son razonables en relación a la cantidad de comensales debido a que en el “formulario de funcionamiento de servicio cocinando en la escuela” omiten incluir la siguiente información: N° de asistentes, N° de comida solicitadas por el maestro director y N° de comidas elaboradas por la empresa, tal como está de acuerdo al previsto en la licitación.

Riesgos asumidos por el Organismo:

Que falten o sobren porciones.

Que el PAE incurra en gastos innecesarios.

Colusión con las empresas contratadas.

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendaciones

1. Redefinir el procedimiento de solicitud de porciones diarias de manera que éstas tengan una tendencia semejante a la asistencia de los comensales.
2. Definir en el sistema GURI un reporte que incluya la cantidad de comensales diarios por escuela y servicio, a los efectos de: realizar los pedidos a las empresas, cruzar los datos de las porciones solicitadas con la asistencia y las donaciones, y realizar seguimiento y análisis de variaciones.

3. Dar cumplimiento a lo establecido en el pliego en referencia al “formulario de funcionamiento del servicio cocinando en la escuela” para modalidad semi tercerizada. Se sugiere efectuarlo de manera electrónica a través del sistema GURI.

Hallazgo No. 004

Ausencia de controles en las donaciones de porciones:

En referencia a las porciones sobrante, existe ausencia de controles por parte del PAE, lo que determina que éste desconozca los motivos de las donaciones, así como las cantidades sobrantes y su destino, dado que:

- No existe un registro ni archivo unificado por parte del PAE de las donaciones efectuadas por cada escuela, lo que implica que no se tenga información sobre el universo de las efectuadas en el año.
- No se cumple con lo que establece el pliego licitatorio en referencia a los sobrantes, dado que:
 - No se proporcionó documentación que respalde la aprobación del PAE previo a realizar una donación.
 - Una de las empresas realizó donaciones masivas (porciones que sobraron en un día en todas las escuelas que abastece dicha empresa) a un único destino, las cuales fueron entre otros: Ejército Nacional y Batallón de Infantería, sin determinar qué escuelas realizan la donación y sin dejar constancia de que hayan sido las escuelas las que determinaron el destino, ya que el documento carece de firmas y sello por parte de las escuelas.
- De la documentación proporcionada se constató que en el 82% de los casos no hay justificación que determine la donación, por lo cual el PAE desconoce los motivos por los que se generaron los sobrantes.

Cabe mencionar que las donaciones por modalidad semi tercerizada no se encuentran previstas en el pliego. Se verificó que no existe un criterio unificado de que es lo que hacen las escuelas con los sobrantes, hay escuelas que donan y otras que desechan.

Riesgos asumidos por el Organismo:

Realizar donaciones a lugares no aprobados por el PAE.

Que las porciones sobrantes no se donen por parte de la escuela.

Que las empresas vendan las porciones sobrantes en lugar de realizar las donaciones correspondientes.

Colusión con las empresas contratadas

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendaciones

1. Cumplir con lo establecido en el Pliego de Condiciones en lo que refiere a las donaciones de porciones sobrantes.
2. Exigir a las escuelas que la cantidad donada sea ingresada al sistema GURI incluyendo el motivo de cada donación.
3. Designar un responsable por parte del PAE, a los efectos de realizar un seguimiento de las donaciones, controlando la documentación respaldante con lo ingresado al sistema GURI y verificando el cumplimiento de la normativa.
4. Definir y comunicar a los directores de las instituciones educativas un criterio unificado para el caso de porciones sobrantes en modalidad semi tercerizada.

Hallazgo No. 005

Deficiencia en los controles efectuados por el equipo técnico:

Se constataron debilidades en los controles que realiza el equipo técnico del PAE, lo que no permite asegurar una fiscalización adecuada de los servicios de alimentación prestados por las empresas, debido a que:

- Las nutricionistas realizan visitas esporádicas a las escuelas (en promedio 2 veces al año a cada una), siendo esta la única instancia de control técnico que se efectúa desde el PAE sobre el servicio prestado. A su vez, las inspecciones a las plantas de elaboración de las empresas no son realizadas con una periodicidad determinada.
- El registro del control es en formato papel y no existe un criterio unificado respecto a la confección de los siguientes formularios: i) "Supervisión a servicios de alimentación semi-tercerizados", ii) "Supervisión a servicios de alimentación tercerizados" y iii) "Supervisión en plantas de elaboración". Se verificó la existencia de espacios en blanco (como ser la asistencia de comensales del día, registro de temperatura de alimentos), letra ilegible y datos que no están claros.
- No cuentan con un archivo unificado por escuela de las visitas realizadas por las nutricionistas, lo cual dificulta un seguimiento periódico y sistemático.
- Se verificó que las actas de las reuniones que se efectúan con los responsables de cada empresa y el equipo técnico son genéricas, no quedando constancia de las observaciones efectuadas y de cómo la empresa va a levantarlas, tampoco se deja constancia de quienes participan pues no siempre cuentan con firmas y/o aclaraciones.

Riesgos asumidos por el Organismo:

Que los niños no perciban el alimento en las condiciones adecuadas, tanto en calidad como en cantidad.

Que no sea detectado a tiempo el incumplimiento del pliego.

Que la empresa no atienda a tiempo los reclamos efectuados por el equipo técnico.

Colusión con las empresas contratadas.

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendaciones

1. Realizar visitas periódicas y sorpresivas por parte de las nutricionistas a las escuelas y a las plantas de elaboración de las empresas tercerizadas, documentando la visita y efectuando un registro de seguimiento a cada escuela y a cada empresa a través del sistema GURI.
2. Contar con un archivo integral, cronológico y actualizado de toda la información referente a observaciones y controles realizados a las escuelas, de manera de facilitar la planificación y el seguimiento.
3. En las actas de las reuniones entre el equipo técnico y los representantes de las empresas detallar todo lo tratado y lo resuelto, así como quienes participan, incluyendo sus firmas y aclaraciones.
4. Se sugiere que los controles efectuados por los directores sean realizados a través del sistema GURI.

Hallazgo No. 006

Irregularidades en el procedimiento de sanciones a las empresas:

El procedimiento de aplicación de sanciones presenta irregularidades dado que no respeta lo establecido por el CEIP, ya que:

- La División Adquisiciones y Logística informa que son ellos los que deben recibir la información desde el PAE sobre los incumplimientos de las empresas, para elevar a la División Jurídica, a los efectos de que siga su curso administrativo; sin embargo el PAE no le comunica sobre los incumplimientos a ésta División, enviando solamente la factura de la empresa. Por lo cual, esto determina que por parte del CEIP: no se documente, ni gestione el cobro de la multa por incumplimiento, no se confeccione resolución y por lo tanto no se registre en el RUPE el antecedente (Decreto N° 155/013).
- El equipo técnico controla y establece la sanción a aplicar, siendo el CEIP quien debería establecer la sanción por resolución. El procedimiento utilizado dentro del PAE es el siguiente: i) las nutricionistas registran en una planilla excel el

descuento a aplicar detallando el concepto y las porciones a descontar, ii) se envía la planilla al jefe contable o a la funcionaria administrativa (según la modalidad que corresponda) para su control, iii) el jefe contable comunica del monto a “descontar de la factura” a la empresa, la que confecciona una nota de crédito o netea en la factura el monto correspondiente del incumplimiento.

- El pliego no es claro sobre la base de cálculo que se debe aplicar para establecer el monto de las sanciones. No existe un criterio único entre el equipo técnico y el jefe contable sobre la base de cálculo tomada para aplicar el porcentaje de incumplimiento. En un 35% de los incumplimientos se aplicaron diferentes bases de cálculo.
- No todas las sanciones son informadas a las empresas para que realicen el “descuento”. Según información proporcionada por el equipo técnico, hubieron 30 incumplimientos en el año 2019 (equivalentes a 1519 porciones), de los cuales se detectó que 11 (equivalentes a 401 porciones), no fueron aplicados a descontar. Esto representa \$31.425 iva incluido.

Se observa que el “descuento” aplicado a las empresas no es material en relación a lo facturado y a la importancia del servicio que brindan. En el año 2019, el total de las sanciones aplicadas ascienden a \$93.727 (iva incluido) representando un 0.01% de lo facturado. Por ejemplo, los conceptos por los cuales se aplican descuentos son: niños sin comer, objeto extraño en la comida, incumplimiento del horario de entrega del servicio y peso inferior a lo estipulado.

Riesgos asumidos por el Organismo:

Contratar a empresas con antecedentes negativos desconocidos.

Favorecer a una empresa en particular.

Que la calidad del servicio brindado sea inferior al contratado.

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendaciones

1. Cumplir con la normativa y definir dentro del PAE el proceso desde la detección de incumplimiento ya sea por el director de la escuela, la nutricionista o un tercero, hasta la aplicación de multas y sanciones, notificando del mismo a todas las partes involucradas. Dicho proceso debe considerar el procedimiento de aplicación de sanciones definido por el CEIP.
2. Rever el pliego de condiciones particulares, de forma que la base de cálculo sea única y la multa a aplicar en caso de sanciones sea significativa en proporción a la facturación.

Hallazgo No. 007

Debilidades en los controles del Programa de Leche Escolar:

Existen debilidades por parte del PAE sobre el control del stock de leche de las escuelas, por lo tanto no es posible determinar si el PAE adquiere una cantidad óptima de leche a través del Programa de Leche Escolar debido a que:

- El control es realizado solamente por las nutricionistas al efectuar las visitas a las escuelas, y no siempre queda un registro de dicho control.
- No existe un criterio unificado para efectuar la rendición del stock de leche, dado que solamente las escuelas con modalidad tradicional realizan dicha rendición.
- La entrega mensual de leche en polvo a cada escuela se realiza de manera constante en el año independientemente de la cantidad de días hábiles que cuente el mes, salvo que las nutricionistas indiquen una modificación por sobrante o faltante.
- No cuentan con un registro íntegro de la cantidad de leche comprada a nivel país. Solicitada al organismo la información para el año 2019 se proporcionó, en forma desagregada, archivos mensuales que contenían planillas excel separadas por empresa y por tipo de producto adquirido, lo cual imposibilitó determinar la cantidad comprada en dicho año.

Riesgos asumidos por el Organismo:

Que se compre más cantidad de leche de la necesaria

Que la leche entregada sea utilizada con un destino diferente para el cual es brindada al centro educativo

Pérdida por deterioro

Criticidad del Hallazgo

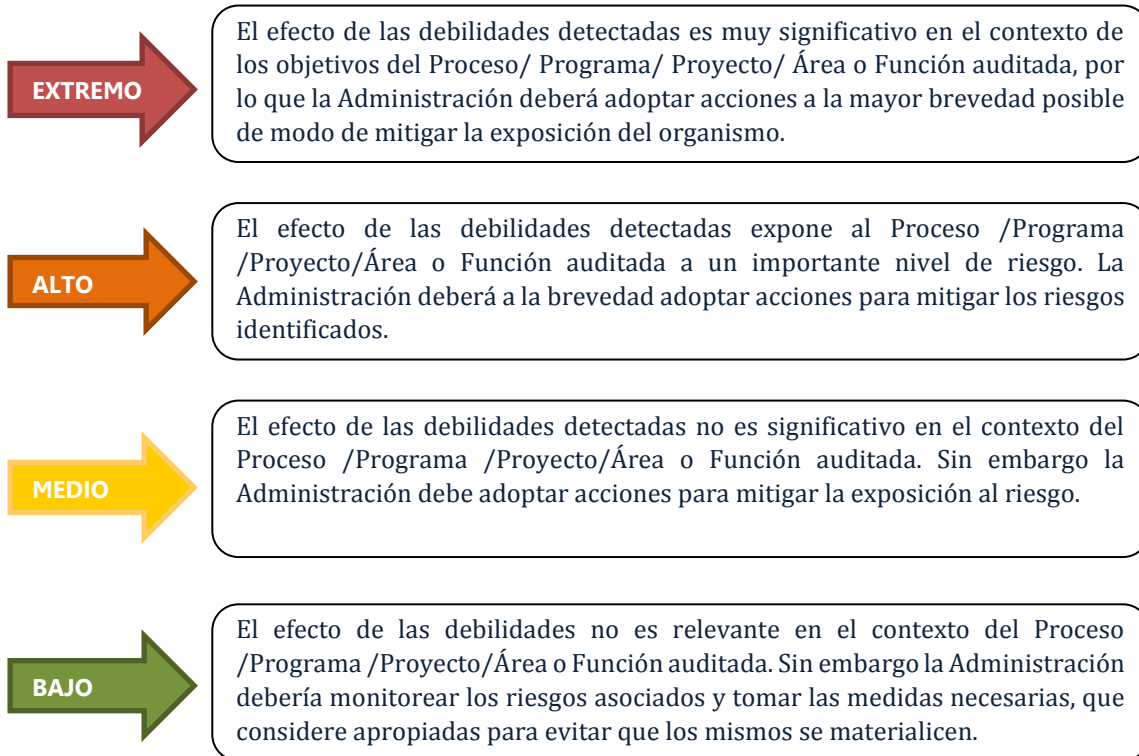


Medio

Recomendaciones

1. Que las escuelas con modalidad tercerizada y semi tercerizada realicen rendición mensual de stock de leche como las de modalidad tradicional a los efectos de tomarla como insumo para el cálculo de pedido y efectuar controles.
2. Efectuar la entrega de leche de acuerdo a los días hábiles en los que cuenta el mes
3. Mantener un registro unificado sobre los kilos de leche comprada y distribuida mensualmente para facilitar el seguimiento y control.

ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



ANEXO II - PANDEMIA _ CORONAVIRUS

El 13 de marzo de 2020 se decreta la emergencia sanitaria por el COVID-19. Por lo cual, al cerrarse los comedores de los centros educativos, se crea un Comité de Emergencia Multidisciplinario del CEIP, encargado de atender las necesidades alimenticias que el PAE cubría.

Todo el Programa pasó a modalidad tercerizada a través de la entrega de bandejas, trabajando de la siguiente manera:

- con las 4 empresas licitadas, se abasteció a todo Montevideo, parte de Canelones, Maldonado y San José,
- entrega de una partida a las escuelas del interior para que realice la compra directamente a un proveedor local. En los casos de escuelas que se encuentran alejadas o en zonas rurales y no puedan acceder a un proveedor local, se les entrega ticket de alimentación.

El PAE confeccionó un padrón con la cantidad de comensales inscriptos para retirar viandas en las escuelas de forma diaria, el cual se fue actualizando semanalmente.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de la cantidad de alumnos inscriptos para recibir almuerzos en la situación de emergencia sanitaria

| Fecha | 16/03/20 | 01/04/20 | 29/04/20 | 27/05/20 | 29/06/20 | 13/07/20 | 31/08/20 | 07/09/20 |
|------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Cantidad inscriptos bandejas | 16.001 | 51.464 | 59.624 | 61.547 | 64.983 | 65.423 | 67.579 | 67.833 |
| Cantidad inscriptos ticket | | | 4.215 | 6.553 | 5.773 | 2.024 | 1.362 | 915 |

Nota: la cantidad de ticket fueron bajando a medida que iban abriendo las escuelas rurales.

En el sistema GURÍ se desarrolló un módulo de registro del servicio PAE Emergencias, en el cual registran por cédula de identidad y por escuela, los alumnos del CEIP o de otros subsistemas que recibieron bandejas u otra prestación (Asignación Familiar de BPS o Ticket alimentación).

Actualmente se está volviendo en todas las escuelas posibles a la situación de normalidad.