

SESIONES ORDINARIAS

2007

ORDEN DEL DIA N° 2190

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 16 de mayo de 2007

Término del artículo 113: 28 de mayo de 2007

SUMARIO: **Manifestar** al Poder Ejecutivo la necesidad de que se completen las tareas destinadas a corregir las situaciones observadas en la auditoría de gestión efectuada por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología respecto al Programa 41 - "Fortalecimiento de la Educación Básica, Polimodal y Superior Técnica No Universitaria". (50-S.-2007.)

Buenos Aires, 25 de abril de 2007.

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 manifestando la necesidad de que se completen las tareas destinadas a corregir las situaciones observadas en la auditoría de gestión efectuada por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología respecto del Programa 41 - "Fortalecimiento de la Educación Básica, Polimodal y Superior Técnica No Universitaria".

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación informa que, en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la ley 24.156, procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT).

En el apartado "Objeto de la auditoría", la AGN señala que realizó el examen de la gestión del Programa 41 - "Fortalecimiento de la Educación Básica, Polimodal y Superior Técnica No Universitaria" incluido en la jurisdicción del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a fin de evaluar la gestión del año 2003.

En el apartado "Alcance del examen de la auditoría", la AGN señala que el examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d), de la ley 24.156, habiendo practicado los siguientes procedimientos:

1. Relevamiento del marco normativo y de la estructura orgánica vigente.

2. Análisis de la evolución del crédito inicial, del vigente y de la ejecución del devengado durante el ejercicio 2003 del Programa 41 - Fortalecimiento de la Educación Básica, Polimodal y Superior Técnica No Universitaria.

3. Análisis de los expedientes por los que se tramitaron transferencias de fondos a las provincias u otros beneficiarios (inciso 5). A tal efecto se determinaron muestras de expedientes, en función de los volúmenes de transacciones que presentan los distintos componentes del programa presupuestario, revisándose selectivamente la documentación incluida en los procedimientos de rendición.

4. La AGN recopiló y analizó distintos informes emitidos por el organismo y por sectores vinculados al control interno y externo.

5. De la información producida por el MECyT en materia de ejecución de metas físicas, con destino a la Oficina Nacional de Presupuesto, la AGN analizó la documentación que la respalda y los criterios aplicados para el relevamiento de la misma. Adicionalmente, analizó distintos documentos de gestión en orden a detectar el uso de otros indicadores desarrollados por el organismo (eficiencia, eficacia, de impacto, etcétera).

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 12 de octubre de 2004 y el 11 de marzo de 2005. Oportunamente, la AGN ha puesto en conocimiento del organismo auditado el resultado del examen efectuado a fin de que produzca los comentarios y aclaraciones que considere pertinentes, no habiendo recibido –hasta el presente– respuesta alguna.

En el apartado “Aclaraciones previas”, la AGN señala:

1. Descripción del programa presupuestario: la ley 25.725, de presupuesto para el año 2003, designa a la Secretaría de Educación como unidad ejecutora del Programa 41 - Fortalecimiento de la Educación Básica, Polimodal y Superior Técnica No Universitaria. A través del mencionado programa presupuestario se desarrollan cuatro programas educativos que, al no contar con una unidad administrativa que los englobe, dependen de la Secretaría de Educación. Se detallan a continuación sus principales características:

- Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación (PROFOR): mediante el otorgamiento de becas para cursos y posgrados para la formación de profesionales en educación se persiguen, fundamentalmente, los siguientes objetivos:
- Optimizar la calidad de gestión en los organismos del sistema educativo nacional y provincial.
- Capacitar cuadros para gerenciar y liderar el proceso de cambio institucional.
- Capacitar en técnicas de gestión educativa.
- Contar con un número importante de especialistas en diversas áreas de la educación, en todas las jurisdicciones, a fin de dar respuesta a la creciente demanda de profesionalización de los ministerios provinciales.

Según el presupuesto para el año 2003, su financiamiento se canaliza a través de la Actividad 1 - Dirección y Coordinación.

– Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (Pregase):

La actividad de este componente está orientada fundamentalmente al reordenamiento de la administración y control de los recursos humanos, financieros y materiales de las administraciones provinciales en educación, mediante la provisión de equipamiento, software y asistencia técnica que

optimicen la gestión de la organización educativa en su conjunto.

A tal efecto el programa ha diseñado e implementa en las provincias varios instrumentos con soporte informático que apuntan a mejorar la gestión y la administración educativa. Entre ellos se destaca el Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos y Financieros, que está centrado en la informatización de las plantas orgánico-funcionales tanto de los establecimientos como de los niveles centrales e intermedios de gestión provinciales.

Las principales líneas de trabajo que el programa desarrolla en las provincias son:

1. Implementación de módulos de gestión básicos:
 - Planta orgánico-funcional.
 - Registro de plazas.
 - Legajo único docente.
 - Liquidación de haberes.
 - Gestión de trámites y documentos.
 - Sistema de información ejecutiva.
2. Implementación de módulos complementarios:
 - Juntas de clasificación.
 - Salud laboral.
 - Legajo único de alumnos.
 - Presupuesto y control financiero-contable.
3. Asistencia técnica para reingenierías de procesos administrativos.
4. Asistencia técnica para el ordenamiento de la normativa.
5. Capacitación a los niveles operativos, intermedios y de conducción.
6. Provisión de equipamiento informático.

El programa se implementa mediante la celebración de convenios entre el Ministerio y las provincias. El proceso de firma de convenios que se inició en el año 1997 cuenta a la fecha con la adhesión de 19 provincias. De la cláusula tercera de los convenios surge el detalle de componentes a ser aportados por el MECyT, circunscribiéndose “exclusivamente a la contratación de consultores, provisión de equipamiento, suministro de software y capacitación de recursos humanos...”.

El programa se expresa presupuestariamente a través de la Actividad 2 - Reforma del Sistema de Gestión Administrativa.

– Programa de Desarrollo y Mejoramiento de la Educación Secundaria (Prodymes II):

El proyecto se inserta dentro del proceso de transformación del sistema educativo en el marco de la implementación gradual de la Ley Federal de Educación. Las escuelas de las 23 provincias y de la Ciudad de Buenos Aires que participan son aquellas que por sus características están en condiciones de desarrollar e implementar el tercer ciclo de la EGB y el polimodal. El financiamiento se estructura a través del contrato de préstamo 3.971-AR-7/8/96 celebrado entre la República Argentina y el Banco

Internacional de Reconstrucción y Fomento y una contraparte local, conformada por recursos aportados por el MECyT, para complementar la totalidad de los recursos del programa. Inició sus actividades en mayo de 1997 y finalizó en abril de 2004.

La estructura de gestión se conforma por la Unidad Coordinadora Nacional de Programas con Financiamiento Externo (UCNPFE), creada dentro del MECyT y de las unidades ejecutoras provinciales (UEP), áreas definidas en cada provincia para la implementación del programa provincial.

Los objetivos generales contribuyen a:

a) Dotar al servicio educativo de las condiciones materiales para la efectiva implementación del tercer ciclo EGB y del polimodal.

b) Mejorar la calidad y eficiencia de los procesos y resultados de aprendizaje.

c) Favorecer los procesos institucionales que promuevan la utilización de los recursos del aprendizaje y las prácticas pedagógicas innovadoras en las escuelas.

Los componentes canalizados a través del proyecto son los siguientes:

– Mejoramiento de los recursos de aprendizaje.

– Adecuación de la infraestructura escolar.

– Fortalecimiento de la capacidad pedagógica e institucional de las escuelas.

De acuerdo con lo relevado las acciones contempladas en el “Mejoramiento de los recursos de aprendizaje” y la acción “Proyectos institucionales” se canalizan presupuestariamente por el Programa 41 - Fortalecimiento de la Educación Básica, Polimodal y Superior Técnica No Universitaria. En tanto que la “adecuación de la infraestructura escolar” y la acción “capacitación” se canalizan por otros programas del MECyT. La expresión presupuestaria del Programa la constituye la Actividad 3 - Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal (Prodymes II).

– Programa de Reforma de la Educación Técnica No Universitaria (Prestnu):

El Prestnu es un emprendimiento educativo que dispone de un fondo integrado por aportes del Estado nacional y por un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (préstamo BID 1.060-OC/AR 22/7/98), a través del cual, mediante convenios, se ofrecen recursos e incentivos a las provincias, municipalidades y sector productivo para que desarrollen

modelos institucionales innovadores que operen con un grado importante de descentralización y cuyas ofertas curriculares respondan a las demandas laborales de las zonas en las que se localicen. Los institutos que se creen o se transformen en el marco de este programa se denominarán institutos tecnológicos (ITEC).

El propósito del Prestnu es mejorar la calidad y eficiencia de la educación técnica no universitaria y contribuir a su modernización, tomando en cuenta la adecuación de los proyectos a las demandas del sector productivo y del mercado de trabajo. El objetivo general del programa es financiar propuestas educativas institucionales para la transformación de unidades de educación superior no universitarias existentes o la creación de nuevas en ITEC caracterizados por la singularidad de su oferta, su nivel de excelencia o su carácter experimental. Estos institutos podrán ofrecer carreras de formación técnica en diferentes especialidades en las modalidades de tecnología industrial y básica, de servicios y de salud, y en todas aquellas que se justifiquen por demanda del mercado laboral. Quedan excluidas aquellas modalidades correspondientes a las formaciones docente y artística.

Los objetivos específicos del Prestnu son los siguientes:

– Formar técnicos de nivel superior no universitario adecuados a las demandas actuales del sector productivo y del mercado de trabajo.

– Desarrollar ITEC innovadores en cuanto a su naturaleza jurídica, su modelo de gestión y administración y a la actualización y eficiencia de su oferta curricular.

– Dotar de inversiones apropiadas a las instituciones creadas o reconvertidas para que se asegure su normal funcionamiento y la sustentabilidad de la organización.

Para lograr estos objetivos se constituyó el Fondo Nacional de Institutos Tecnológicos Superiores (FONIT), que se destina a la ejecución del presente programa, cuya expresión presupuestaria se materializa a través de la Actividad 4 - Reforma de la Educación Superior Técnica No Universitaria (Prestnu).

2. Ejecución presupuestaria año 2003: en el cuadro siguiente se expone la información presupuestaria por inciso, a nivel de crédito vigente devengado, de acuerdo con lo que surge de los registros del organismo, al 31/12/03 y en miles de pesos:

Inciso	Crédito vigente	Part. %	Devengado	Part. %
Inciso 1	2.472,8	7	1.951,8	12,1
Inciso 2	101,8	0,3	24,4	0,2
Inciso 3	918,2	2,6	264,2	1,6
Inciso 4	622,3	1,8	192,1	1,2
Inciso 5	31.383,2	88,3	13.663,8	84,9
Totales	35.498,3	100	16.096,3	100

La AGN señala que en los cuadros que se agregan en el anexo I se expone la información presupuestaria por actividad, fuente de financiamiento e inciso.

Debido a que las principales acciones u objetivos de los distintos componentes del programa presupuestario se materializan a través de transferencias de fondos a las provincias (84,9 % del devengado), el conjunto de procedimientos de auditoría se orientó al análisis de la ejecución presupuestaria del inciso 5.

Ejecución de metas físicas: de la información suministrada surge el siguiente estado de la ejecución física para el ejercicio 2003:

– *Actividad 1:* Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educativo (PROFOR): de un total de 365 unidades se ejecutaron 358; existe por tanto un desvío de 7.

– *Actividad 2:* Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos (Pregase): de un total de 2.046 unidades se ejecutaron 2.043; existe un desvío de 3.

– *Actividad 3:* Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal (Prodymes II): de un total de 536.175 unidades se ejecutaron solamente 52.495; existe un desvío de 483.640.

– *Actividad 4:* Programa de Reforma de la Educación Técnica No Universitaria (Prestnu): de un total de 20 unidades se ejecutaron 32; existe un desvío de 12.

Comentarios y observaciones

Aspectos comunes a todos los componentes presupuestarios:

– La AGN advirtió la utilización generalizada de cuentas puente abiertas en el Banco de la Nación Argentina en las cuales se depositan los fondos originados por la tramitación de los formularios C-41 por ante la Secretaría de Hacienda; ello implica que el funcionamiento financiero desvirtúa el sistema de cuenta única del Tesoro. Específicamente referido a las transacciones con financiamiento 11 la AGN detectó las anomalías que se detallan a continuación:

a) La AGN verificó inmovilizaciones por períodos superiores al año, originadas por actos resolutivos que aprueban transferencias de fondos y cuyas efectivas aplicaciones fueron efectuadas en ejercicios distintos al del registro presupuestario. Ello distorsiona la información presupuestaria: las transacciones con compromiso, devengado y pagado ejecutados, cuyos fondos permanecen en cuenta puente, no son efectivos gastos del ejercicio.

b) Existen cuentas puente de uso indiscriminado por más de un programa presupuestario y en

otros casos los fondos presupuestarios de una misma actividad se depositan en cuentas distintas. Ello origina un sensible incremento de las labores administrativas y de control y del riesgo de errores.

– Respecto de la ejecución del devengado, la AGN observa, para todos los componentes del programa, altos niveles de subejecución respecto al crédito vigente. No habiendo recibido documentación específica que permita realizar análisis adicionales, la AGN señala que la situación descrita muestra una no eficaz utilización de los recursos presupuestarios asignados.

Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación (PROFOR):

– Conforme surge del informe 93/04, elaborado por la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio, a efectos de determinar si los fondos fueron aplicados a los fines previstos en el programa, evaluar la confiabilidad de la información que produce y el cumplimiento de la normativa de la actividad, los principales hallazgos son: “...el programa carece de un reglamento operativo que represente un marco regulador del otorgamiento de beneficios, incrementando el riesgo de discrecionalidad vinculado con dicho proceso...”; tampoco “...cuenta con una estructura formal, ni con objetivos y plan de acción formalmente autorizados, debilitando el marco en que se planifican, ejecutan, controlan y supervisan las actividades orientadas al logro de sus objetivos”; “las bases de las convocatorias para el otorgamiento de becas no están debidamente autorizadas por actos administrativos, habiéndose detectado algunas debilidades tales como ausencia de topes en los beneficios y ausencia de requisitos mínimos en materia de rendimiento académico del becario”; “...se detectaron 15 casos de becas otorgadas mediante el procedimiento de convocatorias cerradas y cuyos beneficiarios no tienen vinculación con la jurisdicción educativa, por lo cual el otorgamiento de estos beneficios se aparta del objeto del PROFOR”. Y “...se verificó que los modelos de contratos que respaldan el otorgamiento de becas no cuentan con un dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos que avale su procedencia y legalidad en los términos de la ley 19.549, de procedimientos administrativos (artículo 7°, inciso d)...”.

– Si bien la ejecución del devengado del inciso 5 alcanza a \$ 444.940, cabe señalar que \$ 64.800,50 corresponden a 82 becas otorgadas en el marco del Programa “100 Educadores”, acción que no corresponde a las previsiones del PROFOR. Dichas becas no se encuentran computadas dentro de las 109 informadas en la ejecución física. Por lo expuesto, la ejecución presupuestaria estrictamente PROFOR alcanza a \$ 380.139,50. Es este último importe el que se debe correlacionar con las 109 becas informadas en la ejecución física. Adicionalmente, se informan

como metas físicas ejecutadas la realización de 8 cursos y la capacitación de 241 agentes. Dichos datos corresponden a una misma acción parametrizada con dos unidades de medida distintas.

Respecto de estos gastos, la UAI, en el informe antes referido, señala que surgen incumplimientos parciales de la normativa establecida en materia de rendición de fondos, destacando los siguientes aspectos:

- Rendiciones de gastos que carecen de la correspondiente documentación respaldatoria en concepto de estadía y traslado.

- Gastos donde no se identifican los beneficiarios.

- Ausencia de foliatura.

- La muestra seleccionada estuvo conformada por el análisis de los expedientes MECyT 1.624/03, 5.621/03, 6.101/03 y 4.829/03 –84,8 % de la ejecución presupuestaria específica de PROFOR–, a través de los cuales se tramitaron distintos otorgamientos de becas. Del análisis de los mismos surgen los comentarios y las observaciones que en cada caso formula la AGN, a saber:

Expediente 1.624/03: dos transferencias carecen del correspondiente recibo, uno de \$ 600 del 28/7/04 y otro de \$ 300 del 2/8/04, ambas correspondientes a reenvíos por devoluciones originadas por errores en el CBU. De acuerdo con la documentación dichas transferencias fueron realizadas a favor de una persona física, con imputación al pago correspondiente de la maestría en periodismo y medios de comunicación en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. No existe documentación adicional que, en función de lo antes señalado, compruebe fehacientemente el adecuado destino del pago a favor de la institución docente.

Expediente 5.621/03: a partir del dictado de la resolución 190/03-SE se emite formulario C-41 de SIDIF 87847 para la afectación presupuestaria en las etapas de compromiso y devengado. El registro se lo efectúa por \$ 106.070 y por FF 11. El pago presupuestario es de fecha 17 de noviembre de 2003 con el ingreso de los fondos a la cuenta denominada “Investigación y desarrollo educativo del ministerio”. Del análisis del expediente surge que sólo se han pagado becas por \$ 95.833; la AGN no detectó que se haya efectuado el pertinente registro de ajuste. De acuerdo a ello los fondos sobrantes – \$ 10.237– permanecen ociosos y sin devolver a la Tesorería General de la Nación, en la antes mencionada cuenta bancaria. Con fecha 11/8/04 se emite la resolución SE 1.176 por la que se ajustan los montos de alguna de las becas otorgadas reduciendo el total a \$ 101.313, no verificándose en el expediente que se haya efectuado el ajuste pertinente en la ejecución presupuestaria.

No obstante que en la resolución 190/03 para cada becario, taxativamente, se indican la institución y la

carrera por las cuales se otorga la beca, la AGN detectó que para un becario el pago se efectuó a institución y carrera distintas a las dispuestas, sin que se incluya en el expediente fundamentación alguna al respecto.

En instancia de procederse a las renovaciones –en el año 2004– de las becas otorgadas, en las distintas resoluciones que las promueven se fundamenta que “...se hace necesario renovar las becas otorgadas por resolución 190/03...”. No obstante ello, la AGN detecta que tres becas no estaban incluidas en dicha resolución. En tales condiciones dichos otorgamientos no se corresponden con el fundamento invocado, no surgiendo otros elementos de juicio que demuestren el cumplimiento del procedimiento a seguir para la asignación de las referidas becas.

Expediente 4.829/03: A partir del dictado de la resolución 105/03-SE se emite formulario C-41 de SIDIF 49114 para la afectación presupuestaria en las etapas de compromiso y devengado. El registro se lo efectúa por \$ 131.885 y por FF 11. El pago presupuestario es de fecha 22 de julio de 2003 con el ingreso de los fondos a la cuenta BNA denominada “Partidas no asignadas a programa del ministerio”. Del análisis del expediente surge que sólo se han pagado becas por \$ 101.998,75, no detectándose que se haya efectuado el pertinente registro de ajuste. De acuerdo a ello los fondos sobrantes –\$ 29.886,25– permanecen ociosos y sin devolver a la Tesorería General de la Nación, en la antes mencionada cuenta bancaria. Con fecha 11/8/04 se emite la resolución SE 1.175 por la que se ajustan los montos de alguna de las becas otorgadas reduciendo el total a \$ 123.225, no verificándose en el expediente que se haya efectuado el ajuste pertinente en la ejecución presupuestaria.

No obstante que en la resolución 105/03 para cada becario, taxativamente, se indica la institución por la cual se otorga la beca, la AGN detectó que para tres becarios los pagos se efectuaron a instituciones distintas a las dispuestas, sin que se incluya en el expediente fundamentación alguna al respecto.

Las becas se instrumentaron a través de los componentes “Manutención” y “Matrícula y aranceles”. La mayoría de este último concepto fue abonado directamente a las instituciones que dictan los cursos, en tanto que los gastos de manutención y algunos casos del concepto aranceles fueron abonados directamente a los becarios. Si bien no surge del expediente que los becarios hayan efectuado la rendición de los mencionados gastos, en orden a lo dispuesto por el artículo 2° de la resolución 105/03, que establece que los pagos se efectuarán “...con cargo de oportuna documentación y rendición de cuentas...”, la AGN verificó que la mencionada documentación sin agregar al expediente se encuentra en poder del PROFOR, excepto la perteneciente a tres becarios.

La AGN detecta una transferencia directa a una persona física, cuya imputación sería el pago correspondiente a la maestría en diseño y gestión de políticas y programas sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. No existe documentación adicional que, en función de lo antes señalado, compruebe fehacientemente el adecuado destino del pago a la institución docente.

Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (Pregase):

– Las “metas físicas” que adoptan como unidad de medida la denominación común “sistema implementado” no exponen efectivas ejecuciones físicas específicas del ejercicio analizado, sino que en realidad dan cuenta de la cantidad de provincias con las que el Pregase ha firmado convenios y éstos están en ejecución. Los mencionados convenios tienen varios años de vigencia, habida cuenta de que la implementación de los sistemas que promueven son forzosamente plurianuales. De allí que las metas declaradas no pueden ser consideradas como específica información física de un ejercicio en particular y, consecuentemente, inválidas para establecer algún tipo de correlación con las respectivas ejecuciones financieras.

Con respecto a la meta “Asistencia para la capacitación de funcionarios en el uso de sistemas a implementar” por la que se informa la capacitación de 2.000 funcionarios, cabe señalar que, al momento de efectuarse este relevamiento, el organismo no contaba con la pertinente documentación que la respaldara.

– Del análisis efectuado sobre una muestra de los convenios y actas complementarias que el MECyT firmó con cada una de las provincias, la AGN no detectó que en esa instancia se formalicen estimaciones previas del costo total del proyecto a implementar. Consecuentemente con ello no es posible realizar la confrontación programación/ejecución en orden a producir conclusiones respecto a eficiencia y/o economía.

– La muestra seleccionada estuvo conformada por el análisis de los expedientes MECyT 5.883/03, 3.116/02 y 8.774/03, a través de los cuales se tramitaron distintas transferencias de fondos a las provincias. Del análisis de los mismos surgen los comentarios y las observaciones que en cada caso formula la AGN, a saber:

Expediente 5.883/03: Al 31/12/03 permanecían en cuenta puente \$ 8.980 con destino a la provincia de San Luis. Con fecha 12/10/04 por resolución 1993-SE se los reasigna a la provincia del Neuquén, no obstante ello al 31/12/04 permanecían en cuenta puente sin transferir.

Expediente 3.116/03: Corresponde a una tramitación de fondos con destino a provincias de \$ 481.000. A continuación se expone la evolución efectiva de su transferencia a provincias:

Transferido durante 2003:	\$ 360.000,68
Transferido durante 2004:	\$ 80.329
En cuenta puente al 31/12/04:	\$ 40.670,32

La AGN agrega que la documentación correspondiente a las transferencias del año 2004 no se encontraba agregada al expediente. La AGN obtuvo la información de una planilla auxiliar provista por el organismo.

Expediente 8.774/03: Si bien al 31/12/04 el total de \$ 529.543,05 se hallaba íntegramente ejecutado, en el año 2003 sólo se habían transferido a provincias \$ 365.708.

Programa de Desarrollo y Mejoramiento de la Educación Secundaria (Prodynes):

– Con relación a la ejecución de este programa se recibieron copias del informe de avance al 31/12/03 y del informe de terminación a marzo de 2004 emitidos por la Unidad Coordinadora Nacional. La información incluida en los mismos es global y está referida al conjunto de acciones desarrolladas desde el inicio del préstamo BIRF 3.971-AR hasta la fecha de dichos informes, careciendo de referencia específica alguna a los distintos programas presupuestarios que canalizaron, a través del tiempo, los recursos del préstamo aludido y del correspondiente aporte local.

Por lo expuesto, de los términos de los aludidos informes no surgen precisiones sobre diversas situaciones que la AGN detectó en la ejecución del programa durante el año 2003, a saber:

a) No se explica la importante subejecución que se detecta tanto respecto del crédito inicial como del vigente. Del crédito vigente del inciso 5 FF 22 de \$ 15.103.638 sólo se devengaron \$ 4.034.571, ello implica una no ejecución equivalente al 73,3 %.

b) En materia de metas físicas se había previsto un nivel de distribución de equipos informáticos de 250 y sólo se distribuyeron 79.

c) En cuanto a la meta provisión de libros se habían previsto 75.600 y se informa que sólo se proporcionaron 10.143 libros.

d) Con relación a la meta provisión de útiles escolares, se programó atender a 460.000 alumnos. Se informa que sólo se han atendido 41.995.

Las características generales que adoptan los mencionados informes, así como la ausencia de memoria anual específica para el programa presupuestario bajo análisis, origina que se carezca de información que explique los desfases antes señalados. Lo mencionado no debe considerarse una crítica a dichos informes, dado que los objetivos de información de los mismos son distintos a los que, específicamente, debería contener una memoria anual presupuestaria y, por lo tanto, no la suplen.

– La AGN no detectó que se haya desarrollado un sistema de registro de la ejecución de metas físicas que exponga la evolución de la ejecución y respalde adecuadamente la información que presupuestariamente se produce en la materia.

– Del análisis del expediente 10.127/03-MECyT la AGN realiza efectuar los siguientes comentarios:

a) Para el dictado de la resolución 2.249/03-SE no surge la intervención de la Dirección General de Asuntos Jurídicos;

b) Entre el monto comprometido y devengado y el efectivamente pagado se detecta una diferencia de \$ 4.578,79 en menos, la que se origina por diferencias de cambio entre el momento del registro presupuestario y el del efectivo pago de las facturas, sin que conste en el expediente que se haya efectuado el pertinente ajuste del compromiso y devengado en la instancia de deuda exigible;

c) El artículo 1° de la resolución 1.809/03-SE dispone: “Autorizar la adquisición de equipamiento informático destinado a la Unidad Coordinadora del Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal...”. Del análisis del mencionado expediente surge que un parcial del equipamiento adquirido fue destinado a sectores que no pertenecen a la Unidad Coordinadora Prodymes (verbigracia: Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Administración y Gestión Financiera, Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Departamento Sumarios, etcétera), sin que se fundamente en el expediente la modificación del destino originariamente dispuesto.

– Por expedientes 7.353/02 y 2.151/03 la provincia de Mendoza tramita el financiamiento para la adquisición de 41.995 sets de útiles para los alumnos de las escuelas de la provincia. A partir de ello se dictan las resoluciones 523/03 y 107/03 por las que, en su conjunto, se ordena la transferencia de \$ 342.259; la AGN detectó la inexistencia de antecedente alguno –presupuestos o valuaciones técnicas previas– que permita correlacionar la cantidad física solicitada con el monto transferido.

– En materia de rendiciones de cuentas, cabe señalar que las mismas no se encuentran foliadas, ni agregadas a los respectivos expedientes por los que se tramitaron las transferencias de fondos. No surge que se emita un acto formal que las apruebe, detectándose algunos casos de significativa demora en su presentación por parte de las UEP.

Programa de la Educación Técnica no Universitaria (Prestnu):

– No se recibió la documentación que respalde los niveles informados como ejecución física del ejercicio para ninguna de las dos metas. Tampoco fue suministrada información respecto de las condiciones que deben cumplirse para que un ITEC pueda

ser considerado como asistido técnica o financieramente. Por otro lado cabe señalar que las unidades de medida “institución asistida” para la meta “asistencia técnica para reforma educativa técnica no universitaria” y “proyecto institucional” para la meta “asistencia financiera para reforma educativa técnica no universitaria” no guardan correlación lógica en orden a medir adecuadamente la calidad o significatividad de las asistencias técnica o financiera respectivamente otorgadas.

– La muestra seleccionada estuvo conformada por el análisis de los expedientes MECyT 1.053/03, 2.088/03, 4.798/03 y 7.746/03, a través de los cuales se tramitaron distintas transferencias de fondos a los institutos tecnológicos. Del análisis de los mismos surgen los comentarios y las observaciones que en cada caso formula la AGN, a saber:

Expediente 1.053/03: Para el dictado de la resolución 361-MECyT del 14/3/03 que aprobó transferencias de fondos a distintos ITEC, se adjuntaron a la tramitación –indistintamente– presupuestos cuatrimestrales o pedidos específicos de fondos presentados por los institutos. El dictado se produce sin que sobre esos documentos se emita explícita opinión técnica sobre la razonabilidad de los requerimientos. Tal intervención se considera imprescindible en orden a fundamentar adecuadamente el acto resolutivo debido a que frecuentemente las asignaciones de transferencias son por montos distintos a los solicitados, sin que del expediente surja explicación alguna al respecto. Recursos de FF 11 por \$ 23.486 permanecían al cierre del ejercicio en cuenta puente sin que se efectivizara la transferencia a los ITEC beneficiarios. Tal circunstancia distorsiona la real ejecución presupuestaria del ejercicio.

En tanto para la FF 22, al 26/11/04 restaba completar transferencias a los ITEC por \$ 200.000, sin que se adjuntara al expediente documentación alguna que diera cuenta de los motivos de dichos diferimientos.

La documentación por las transferencias bancarias efectuadas en el año 2004 no se encuentra incluida en el expediente; las mismas surgen de los registros en planillas auxiliares.

Expediente 4.798/03: No existe constancia de que se haya emitido opinión sobre la documentación respaldatoria (presupuestos, solicitudes, etcétera) adjuntada al expediente en instancia de tramitarse la resolución 88-SE del 26/6/03, toda vez que los fondos asignados por ésta no se corresponden rigurosamente con los solicitados en los antecedentes aportados. En efecto, la AGN señala que: a) para dos de los ITEC si bien existen solicitudes por gastos de capital no recibieron asignación alguna; b) los importes asignados al ITEC Rafael de Aguiar no se corresponden con los del presupuesto, ni con una aprobación de gastos para la adjudicación de equipamiento que se adjunta, y c) en otro ITEC que pre-

senta requerimientos en materia de gastos corrientes y de capital sólo hay asignación para los primeros y por un monto menor al solicitado.

Al 26/11/04 y para la FF 22 subsistían sin transferir a sus beneficiarios \$ 169.818,55 correspondientes, en su conjunto, a asignaciones dispuestas para tres ITEC.

Expediente 7.746/03: En la tramitación de la resolución 576-SE del 23/9/03 sólo se informa que se acompaña la documentación respaldatoria, no emitiéndose opinión o fundamentación técnica alguna, no obstante que las asignaciones dispuestas, salvo un caso, no son coincidentes con los antecedentes aportados.

Las asignaciones con financiamiento 11 por un total de \$ 176.807 permanecían sin transferir e integrando el saldo de la cuenta puente, al cierre del ejercicio 2003, de los cuales \$ 10.000 continuaban pendientes al 26/11/04. Por otro lado el total de asignaciones con financiamiento 22 –\$ 2.385.992– permanecían sin transferir al 26/11/04 a los seis ITEC beneficiarios.

Expediente 2.088/03: Por resolución 567-MECyT del 14/4/03 se aprueba la transferencia de \$ 250.000, como anticipo, para la constitución del fondo rotatorio estipulado en convenio 140/03 a favor del ITEC 9 de Julio. Con anterioridad, por resolución 182/01-SES del 17/10/01 se aprueba la celebración de un preacuerdo con dicho ITEC y se autoriza la transferencia de \$ 50.000, a cuenta de la financiación total del proyecto. Según surge de informe UAI 51/04, ante los incumplimientos del ITEC, Prestnu promueve la devolución de los fondos no utilizados. A la fecha permanece sin aprobación definitiva una rendición de \$ 72.897,34.

– En el proceso de tramitación de las resoluciones por las que se aprueban transferencias de fondos a los ITEC no se verifica la intervención de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

– Adicionalmente a la propia labor de auditoría realizada, se obtuvieron los informes 49/04, 51/04, 56/04 y 58/04 elaborados por la Unidad de Auditoría Interna del ministerio, cuyos principales comentarios, en cada caso, se resumen a continuación:

Informe UAI 49 del mes de julio de 2004 referido al Prestnu en su conjunto: “1...se evidencia una significativa subejecución en materia de creación de ITEC, técnicos con inserción laboral generados, carreras implementadas, tasa de egreso y meta de inserción laboral alcanzada, así como también en matrícula y tasa de retención logradas. Teniendo en cuenta que han transcurrido cinco (5) años de vigencia del Programa y su vencimiento opera el 21/7/05, el mismo se ha ejecutado con un nivel mínimo de eficiencia, toda vez que se han erogado u\$s 19,4 millones para implementar 7 ITEC.

”2. De los 11 ITEC vigentes con convenio de financiamiento firmado, ninguno logró ejecutar el

objetivo en los 3 años previstos en el Convenio, ni en los 5 años de vigencia del programa. El incumplimiento generalizado de los plazos previstos, evidencia un escaso realismo en su estimación, que generó que la aplicación de los fondos puestos a disposición en función de dichos plazos, sólo pudiera llevarse a cabo en forma parcial, con el consecuente costo derivado del devengamiento de gastos en concepto de comisiones bancarias a favor del BID por el total de los fondos puestos a disposición.

”3. Se observó una ausencia de garantías vinculadas con el aporte de contraparte a desembolsar por el sector público y/o privado provincial, a cargo de las asociaciones que tienen a su cargo el gerenciamiento de los ITEC.

”4. No se obtuvieron evidencias de un análisis de los factores que afectaron la ejecución del Programa, habiéndose redefinido las metas en función de un criterio financiero basado en la quita del 60 % operada. Esta situación constituyó una seria falla en la planificación del Programa [...]

”5. Se observaron proyectos pedagógicos, de carreras aprobados por el Programa, cuya oficialización no pudo ser obtenida a la fecha de cierre de esta auditoría.

”6. No se logró implementar el Sistema de Acreditación y Evaluación de Instituciones y Carreras al 31/12/03. La implementación de una entidad abierta y permanente para la acreditación de institutos y carreras de todo el sistema fue, junto con la creación del FONIT, el objetivo de solicitud del préstamo BID.”

Finalmente, el citado informe concluye: “Al cabo de cinco años de vigencia del Programa, la escasez de resultados obtenidos por el mismo impide afirmar que se haya cumplido con el objetivo de generar técnicos que lograsen inserción laboral. La ausencia de resultados ha tenido un fuerte impacto en términos de la eficiencia con que debieron gestionarse los proyectos, tanto por el monto que se lleva invertido hasta la fecha (u\$s 19,4 millones), así como también por el costo de comisiones pagadas al BID en concepto de gastos de inspección y vigilancia (u\$s 588 mil devengados independientemente de la aplicación o no de los fondos), y por la pérdida de recursos presupuestarios derivada de la calificación del Programa como de ‘bajo desempeño’ (u\$s 50 millones en 2002 que podrían ascender a u\$s 20 millones más en 2005)”.

Informe UAI 51 de agosto de 2004 referido al ITEC 9 de julio (provincia de Buenos Aires): “1. La Unidad Ejecutora no implementó el sistema de rendiciones exigido por el Programa sino hasta 22/6/2004, habiendo recibido el ITEC fondos del FONIT desde el año 2001.

"2. ...El ITEC mantiene los fondos transferidos, inmovilizados en una cuenta bancaria no exclusiva para el objeto del programa [...] se verificaron erogaciones cuya documentación de respaldo no fue puesta a disposición de esta auditoría [...]

"3. Se verificaron anomalías en los comprobantes de gastos que restan validez a la documentación respaldatoria [...]

"4. No se encuentran oficializadas las carreras ofrecidas por el ITEC [...]

"5. Significativa subejecución de la propuesta de inversión, comprometida por el ITEC a la firma del Convenio de Financiamiento [...]

"6. No ha sido aprobada la cesión en comodato del inmueble comprometido por el ITEC para la realización de la obra..."

Informe UAI 56 de agosto de 2004 referido al ITEC Rafaela (provincia de Santa Fe): "1. Se observa un incumplimiento del aporte de contraparte del ITEC y una subejecución significativa de la propuesta de inversión comprometida [...]

"2. Se observaron debilidades e incumplimientos normativos en el proceso de solicitud y rendición de desembolsos [...]

"3. [...] El ITEC utiliza la cuenta bancaria correspondiente al Programa para administrar fondos ajenos a éste [...]

"4. No se encuentran oficializadas las carreras ofrecidas por el ITEC..."

Informe UAI 58 de agosto de 2004 referido al ITEC San Francisco (provincia de Córdoba): "...fueron transferidos desde la Unidad Ejecutora \$ 50 mil, de los cuales no se obtuvo documentación respaldatoria del 39 % de las erogaciones.

"...Se produjo el incumplimiento de los objetivos del programa [...]

"No se obtuvieron evidencias sobre sanciones ni reclamos por parte de la UE con motivo de los incumplimientos detectados."

La AGN recomienda: por las distintas situaciones generadas por el uso masivo de cuentas puente abiertas en el Banco de la Nación Argentina, y fundamentalmente referido al gasto con fuente de financiamiento 11, el MECyT debería plantear un reordenamiento en el uso de las mismas, en orden a reducir sensiblemente su utilización. Sólo escenarios muy específicos parecerían justificar su utilización, verbigracia: programas que efectúan transferencias directas a escuelas, por la masiva alta de beneficiarios y carga operativa que implican.

El organismo auditado deberá evaluar las causas que generan la fuerte subejecución del crédito vigente (54,7 %), adoptando aquellas medidas que permitan revertir dicho ineficaz uso de los recursos asignados.

En materia de formulación de metas físicas no debería omitirse tener en cuenta el carácter anual que tiene el conjunto de la información presupuestaria. Consecuentemente con ello la definición de metas físicas debería conservar como atributo principal su congruencia o correspondencia con la ejecución financiera anual, en orden a poder obtener de ellas alguna conclusión en materia de eficiencia y/o economía de la gestión. Por otro lado, la AGN recomienda implementar para la materia un sistema de registro, con precisas referencias a la documentación de soporte, del cual se pueda verificar la evolución de la ejecución física y se constituya en adecuado respaldo de la información producida.

En aquellos casos en que se generen diferencias en la ejecución de lo resuelto taxativamente en un acto, la AGN recomienda emitir el correspondiente acto que regularice la situación o, en su caso, delegar las facultades pertinentes en la instancia adecuada para que proceda en consecuencia.

En los expedientes por los que se tramita la aprobación de actos que gestionan fondos y/o aprueban su transferencia debería promoverse la intervención de las coordinaciones respectivas de cada uno de los programas analizados, en la que se formule opinión sobre el adecuado cumplimiento de la instancia de rendición de cuentas, con antelación al trámite que se efectúa en las pertinentes áreas administrativas del MECyT.

En los expedientes por los que se diligencian actos para la aprobación de transferencias de fondos a ITEC se recomienda la incorporación integral de los antecedentes que justifican la aprobación del acto, incluyendo los pertinentes informes técnicos sobre el estado del proyecto en general y del cumplimiento adecuado de las disposiciones del artículo 5 "Anexo 2 - Normas de desembolsos". Asimismo, la AGN señala que para el dictado de dichos actos resulta imprescindible promover la pertinente intervención del área jurídica. Por último y con referencia a las significativas demoras que se detectan en varios casos para la concreción de las transferencias se sugiere incluir informes periódicos que den cuenta de dichas demoras y de la vigencia del acto, en orden a que el expediente se constituya en adecuada información del estado de la gestión.

Finalmente, resulta pertinente recordar al organismo auditado la necesidad de atender aquellas situaciones que surgen de los informes emitidos por la Unidad de Auditoría Interna de ese departamento de Estado.

Las conclusiones de la Auditoría General de la Nación respecto de la auditoría de gestión realizada son las siguientes:

Un primer aspecto a destacar es el relacionado con los altos niveles de subejecución que presenta el devengado de todos los componentes del pro-

grama (54,7 % del crédito vigente -punto 4.1.). A ello debe adicionarse que la AGN ha verificado inmovilizaciones por períodos superiores al año, originadas por actos resolutivos que aprueban transferencias de fondos cuyas efectivas aplicaciones se realizan en ejercicios distintos al del registro presupuestario.

Los sistemas de información imperantes no compilan de manera integral la información cuantificable y/o parametrizable, junto a la estrictamente referida a aspectos financieros y/o presupuestarios de los programas.

La AGN ha podido acceder a una versión de memoria anual 2003 producida por el Pregase con destino a la Jefatura de Gabinete de Ministros. La misma sólo asume un carácter descriptivo de las acciones realizadas, omitiéndose absolutamente en ella cualquier referencia a indicadores anuales, tanto físicos como financieros o presupuestarios.

En tal sentido se debería instrumentar metodológicamente la emisión de memorias anuales presupuestarias, entendiéndose que dicho documento debería contener consideraciones, entre otras, de aspectos tales como:

- Análisis de las variaciones entre el anteproyecto de presupuesto elevado y el crédito otorgado con comentarios de las consecuencias sobre el plan de acción y las metas físicas que esas variaciones pudieran originar.

- Detalle de las modificaciones presupuestarias efectuadas con comentarios sobre sus razones y consecuencias.

- Análisis de los principales desvíos al cierre, entre la ejecución del devengado y el crédito vigente y de los existentes en materia de metas físicas.

- Análisis de la correlación que las variaciones financieras pudieran hacer sobre los parámetros físicos.

Ello asociado a una adecuada implementación de mecanismos de respaldo, no solamente orientados al relevamiento cuantitativo de lo hecho –producción intermedia– sino también a la exposición de los logros o desvíos ocurridos en el cumplimiento de los objetivos finales, todo ello centralizado en un único módulo de información gerencial.

*Oscar S. Lamberto. – Alejandro M. Nieva.
– Angel Rozas. – Gerónimo Vargas*

*Aignasse. – Nicolás A. Fernández. –
Gerardo R. Morales.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 539/05, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución sobre una auditoría de gestión efectuada en el ámbito de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, respecto del Programa 41 - “Fortalecimiento de la Educación Básica, Polimodal y Superior Técnica No Universitaria”, ejercicio 2003; 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 manifestando la necesidad de que se completen las tareas destinadas a corregir las situaciones observadas en la auditoría de gestión efectuada por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología respecto del Programa 41 - “Fortalecimiento de la Educación Básica, Polimodal y Superior Técnica No Universitaria”.

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 de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 15 de marzo de 2007

*Oscar S. Lamberto. – Ernesto R. Sanz. –
Alejandro M. Nieva. – Angel Rozas. –
Gerónimo Vargas Aignasse. – Nicolás
A. Fernández. – Gerardo R. Morales.*

2

Ver expediente 50-S.-2007.

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