



## AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

### RESUMEN EJECUTIVO

PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES DE ARGENTINA – “PROGRESAR”

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

PERIODO 2018-2019

Actuación 209/2020-Proyecto 11040570

### OBJETO DE AUDITORÍA

Ministerio de Educación – Gestión y aplicación de fondos transferidos con destino al Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina – PROGRESAR – Período 2018-2019.

### OBJETIVO

Analizar la gestión y aplicación de los fondos transferidos con destino al PROGRESAR, para el otorgamiento de las becas de terminalidad educativa obligatoria, fomento de la educación superior y formación profesional.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la evolución de la cantidad de becas otorgadas y la variación interanual en el valor real de la beca desde el inicio del programa, tomando como indicador el IPC CABA.
- Analizar comparativamente la cantidad de becas totales y su apertura por líneas de acción, por provincias/región.
- Analizar de manera comparativa los fondos nacionales transferidos y la incidencia de las líneas de acción/tipo de becas, a nivel provincial/regional.



- Analizar la representatividad presupuestaria de la actividad 40 “Otorgamiento de Becas Educativas: Progresar” en el Programa 49 Gestión y Asignación de becas a Estudiantes y nivel de cumplimiento de las metas.
- Verificar el cumplimiento de los requisitos en el proceso de adjudicación (evaluación socioeconómica y académica) y en el pago de las prestaciones.

## **ALCANCE DEL EXAMEN**

### **Ejecución del Trabajo de Auditoría**

El trabajo fue realizado en conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por Resol. 26/2015 y su complementaria Resol. 186/2016, dictadas por el Colegio de Auditores de la AGN en virtud de las facultades conferidas por el art. 119 inc. d) de la Ley 24.156. El periodo auditado abarca los ejercicios fiscales 2018 y 2019.

Los criterios se definieron en relación al objeto de auditoría y se encuentran expresados en los hallazgos.

Las tareas de campo se desarrollaron entre los meses de abril de 2020 a noviembre de 2022.

En virtud de la emergencia pública en materia sanitaria por la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) por el Covid-19, el Colegio de Auditores Generales dispuso la adhesión a los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo. Se estableció la abstención del personal a concurrir a sus lugares de trabajo y cumplir funciones a distancia, en tono con las recomendaciones y medidas por la situación epidemiológica.

### **Enfoque de Auditoría**

La presente auditoría reviste el carácter de “Auditoría de Gestión”. En función del análisis preliminar, el objeto y objetivos previamente expuestos y los recursos disponibles, se definió un enfoque orientado a resultados con el fin de establecer en forma global la existencia de deficiencias que implican desviaciones en las metas (becas) estipuladas o bien para evaluar



si el PROGRESAR opera según lo previsto en los objetivos y procedimientos. Por tal motivo, se examinaron las becas adjudicadas a los beneficiarios (unidad de medida) a través del programa.

### **CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El PROGRESAR fue creado por el DNU 84/2014 bajo la órbita de la Administración Nacional de Seguridad Social (en adelante, ANSES) y modificado por el DNU 90/2018, que significó el cambio de ámbito de aplicación al Ministerio de Educación de la Nación (en adelante, ME) y la modificación en la denominación de la prestación a Becas PROGRESAR.

El Programa consiste en el otorgamiento de un estímulo económico para jóvenes en situación de vulnerabilidad social para finalizar la educación obligatoria (primaria o secundaria), fomentar la educación superior (terciaria o universitaria) o la formación laboral, colaborando con la formación de profesionales. El DNU 90/2018, en su artículo 2º, establece que el Programa está destinado a jóvenes entre 18 y 24 años inclusive, cuyos grupos familiares o ellos mismos se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, o sean titulares de una prestación previsional o no contributiva o sean monotributistas sociales, trabajadores de temporada con reserva de puesto o trabajadores del Régimen de Casas Particulares.

La suma de ingresos de los jóvenes y los de su grupo familiar no debe ser superior a tres Salarios Mínimos Vitales y Móviles (en adelante, SMVyM).

#### *Líneas de Becas*

- Becas PROGRESAR para la finalización de la Educación de Nivel Obligatorio
- Becas PROGRESAR para el fomento de la Educación Superior
- Becas de Formación Docente (“Compromiso Docente”)
- Becas de Formación Docente (“Pueblos Originarios”)
- Becas PROGRESAR línea Programa Nacional de Formación de Enfermería (en adelante, PRONAFE)
- Becas PROGRESAR para el fomento de Cursos de Formación Profesional



En el año 2018 el PROGRESAR pasó a la órbita del ME y en primera instancia funcionó en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), encargada de coordinar, implementar e interpretar los alcances del Programa<sup>1</sup>.

Posteriormente, en el mes de marzo, se aprobó mediante DA 315/2018 la estructura organizativa del primer y segundo nivel operativo del Ministerio de Educación, en anuencia con las responsabilidades primarias y acciones. Oportunidad en la que se crea la Dirección Nacional de Becas Educativas (en adelante, DNBE) dependiente de la Secretaría de Gestión Educativa (en adelante, SGE).

En agosto, mediante la Resol. 2534/2018 del ME se establece que la totalidad de la gestión del programa se implementará en el ámbito de la DNBE, encargada de la coordinación, implementación e interpretación del alcance del Programa y dictado de las disposiciones reglamentarias y aclaratorias para la operatividad del programa.

En el año 2019, la gestión del PROGRESAR pasa al Programa 49 de la SGE. En diciembre del 2019<sup>2</sup>, se modifica nuevamente la estructura organizativa del ME. La DA 1449/2020 aprueba la nueva estructuración organizacional del ME. A partir de esta decisión, la Unidad Ejecutora del Programa es la Dirección Nacional de Becas y Democratización Educativa (en adelante, DNBDE), de la Subsecretaría de Participación y Democratización Educativa (en adelante, SPyDE), dependiente de la Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias (en adelante, SCEyAP), del ME.

Con el cambio de órbita, de la ANSES al ME, se celebró un convenio CONVE-2018-053359901-APN-ME) entre el ME y ANSES que tiene por objeto coordinar el procedimiento de asistencia, liquidación y pago del programa, con una vigencia de dos años.

A continuación, se expone el mapa de los procesos y etapas establecidas por la Unidad Ejecutora:

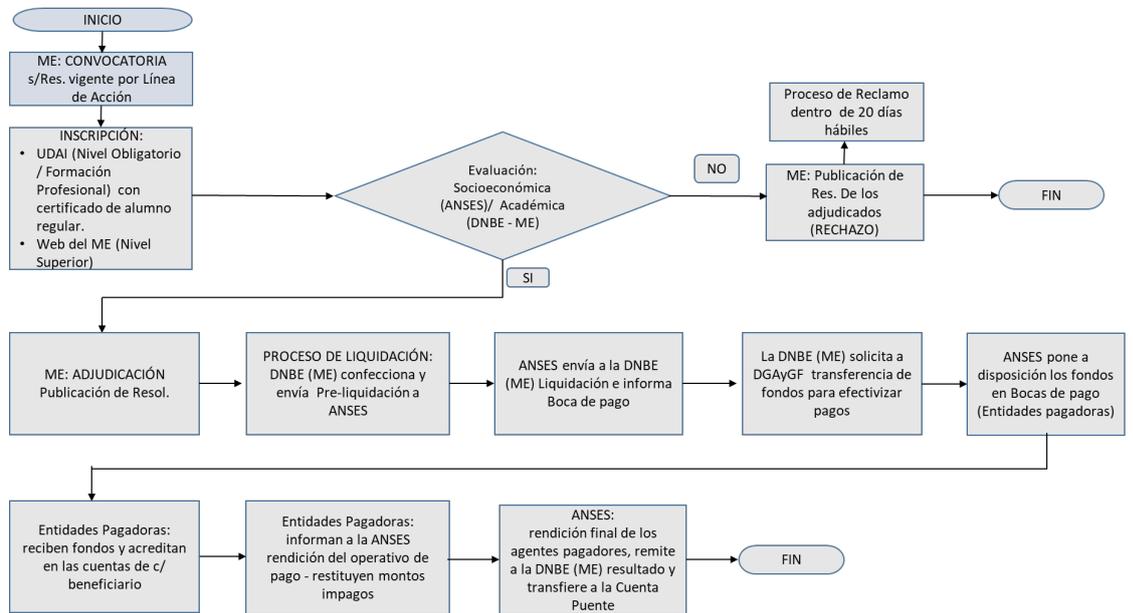
---

<sup>1</sup> Resol. 138-E/2018, del 31/01/2018

<sup>2</sup> Dec. 50/2019, del 19/12/2019



Gráfico N° 1



Fuente: elaboración propia en base a normativa del PROGRESAR (Resol. 138-E/2018 del ME y sus anexos. Resol. 7/2019 del ME y sus anexos. Resol. 70/2020 y Resol. 71/2020 del ME y sus anexos. CONVE-2018-05335901-APN-ME, firmado entre ANSES y ME) e Informe N°17/2019 Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Educación

Respecto a la rendición de cuentas de fondos nacionales transferidos, el convenio firmado en forma conjunta entre el ME y ANSES, art. 7º especifica que el Ministerio se compromete a transferir el monto total de los conceptos a liquidarse y el importe correspondiente a comisiones bancarias a la cuenta corriente especificada.

Por otra parte, el art. 8º determina que ANSES remitirá al ministerio un archivo por Sistema Integrado de Transferencia, Almacenamiento y Control de Información (en adelante, SITACI) con la descripción de cada becario, nivel educativo, boca de pago y monto dentro de las 48 horas posteriores a la finalización del proceso de liquidación y emisión. Posteriormente, dentro de los 75 días corridos de finalizada la vigencia de pago de la cuota mensual, ANSES informará al Ministerio los casos abonados y los impagos como resultado de la rendición de cuentas que las entidades pagadoras presenten conforme la operatoria establecida en la normativa vigente. Complementariamente, ANSES transfiere el importe total de los casos confirmados como impagos (art. 9º).



El programa PROGRESAR, se financia a través del Tesoro Nacional. La clasificación del objeto de gasto es: Transferencias al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes – Becas (5.1.3).

En el año 2018, mediante el DNU 90/2018 y la DA 337/2018 de Jefatura de Gabinete de Ministros, el ME recibe la gestión del PROGRESAR y se compensa el crédito para atender los gastos de la cartera. A partir de este momento, se financia con el Programa 26, actividad 40. Luego en el año 2019 se ejecuta con el Programa 49, actividad 40.

**Cuadro N° 1: Resumen Programático Presupuestario**

RESUMEN PROGRAMATICO PRESUPUESTARIO								
AÑO	SAF	JURISDICCIÓN	UNIDAD EJECUTORA	PROGRAMA	DENOMINACIÓN	ACT.	Crédito Vigente	Meta Final
2018	330	Ministerio de Educación	Secretaría de Políticas Universitarias	26	Desarrollo de la Educación Superior (*)	40	\$ 9.998.572.830,00	540.727
2019		Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Dirección Nacional de Becas Educativas	49	Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes	40	\$ 10.284.657.201,00	506.181

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el auditado, Cuenta de Inversión, F. 8 de la ONP (2019) y Ley de Presupuesto.  
 (\*) A partir del 01 de febrero de 2018 - DNU 90/2018

En la formulación presupuestaria del 2018 y del 2019, la meta del PROGRESAR se denomina “Asistencia a jóvenes estudiantes”. En relación a la unidad de medida, en el presupuesto del año 2019 se cambia la denominación de “beneficiario” a “becario”.

La ejecución del presupuesto durante el periodo de auditoría alcanzó un 99% de cumplimiento de sus objetivos económicos-financieros programados. Por otro lado, la meta ejecutada es del 94% para 2018 y un 113% para 2019.

**Cuadro N° 2: Ejecución presupuestaria 2018-2019**

	2018 <sup>(1)</sup>	Ejecución Devengado/Vigente	2019 <sup>(2)</sup>	Ejecución Devengado/Vigente
<b>Crédito Vigente SAF 330 - Jurisdicción 70</b> (Información ME)	\$ 9.998.572.830	99,80%	\$ 10.284.657.201	99,70%
			\$ 300.000.002	
<b>Devengado Consumido SAF 330 - Jurisdicción 70</b> (Información ME)	\$ 9.978.941.972		\$ 10.254.002.351	
			\$ 285.126.930	
<b>Meta</b> (Presupuesto)	888.789		506.181	
<b>Meta Final</b> (CI)	540.727		506.181	
<b>Meta Ejecutada</b> (CI)	507.331		571.445	
<b>Porcentaje de Ejecución de Metas</b>		94%		113%

Fuente: presupuesto nacional; Cuenta de Inversión y F. 8 del 2019 suministrado por la ONP

(1) Prog. 26. Act. 40. Inc y Partida 5.1.3

(2) Prog. 49. Act 40 y 43 Inc y Partida 5.1.3



## Auditoría General de la Nación

La sumatoria de las líneas de becas de terminalidad obligatoria y fomento de la educación superior, representa el 98% de las becas otorgadas en los años 2018 y 2019, siendo las de mayor incidencia en cantidad adjudicadas. En el siguiente cuadro se expone por año y línea de acción:

**Cuadro N° 3: Cantidad de beneficiarios por línea de beca. 2018 - 2019.**

Línea de Acción - Nivel educativo	2018		2019	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Obligatorio	190.341	33%	193.861	34%
Superior	377.203	65%	366.634	64%
Formación Profesional	10.669	2%	10.997	2%
Totales	578.213	100%	571.492	100%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el ME, respuesta a Nota N° 8/20-AG4 - punto



HALLAZGOS	RECOMENDACIONES
Se detectaron inconsistencias entre el registro de las imputaciones presupuestarias y la información suministrada por el Ministerio de Educación.	Implementar un sistema de registro de las transferencias que unifique los criterios a utilizar por las distintas áreas del ME para evitar inconsistencias que surgen del control y que afectan la gestión de la entidad.
Existen diferencias entre los montos informados por el auditado en concepto de pagos a la ANSES y las transferencias efectivizadas.	Instaurar un sistema de comunicación efectiva entre las diferentes áreas del ME. La información y la comunicación son esenciales para ejecutar todos los objetivos del programa. Exigir que todas las transacciones y eventos significativos estén apropiadamente documentados y en consonancia entre las distintas áreas.
No se pudo verificar el cumplimiento de los requisitos socioeconómicos a partir de la información suministrada	Es una buena práctica arbitrar medios accesibles y disponibles en una plataforma o sitio común, tales como informes de seguimiento, planes de evaluación que colaboren con la transparencia de la trazabilidad de la gestión del programa.
La información suministrada no resulta consistente para validar los porcentajes liquidados según línea de beca de acuerdo a la normativa vigente.	Disponer de un sistema de documentación formalizado que centralice la información que el programa intercambia con los distintos organismos y resguarde la trazabilidad a fin de asegurar la confiabilidad de la información.
No se pudo verificar la liquidación del 20% ya que no surgen evidencias del cumplimiento de los requisitos establecidos a partir de la información suministrada	Requerir la presentación de las certificaciones académicas, según los requisitos establecidos para cada tipo de beca, a fin de otorgar de manera fehaciente la correspondiente liquidación del 20%. Activar una política de control que permita detectar el derecho a la liquidación del complemento e implementar un sistema de registro que deje constancia de su otorgamiento o rechazo.
La información suministrada es insuficiente para cotejar los requisitos necesarios para el cobro del premio	Establecer un método confiable de acceso y resguardo de la documentación que respalda/sustenta el otorgamiento-liquidación y cobro-del premio que permita detectar la certidumbre del cobro con controles adecuados y suficientes.



HALLAZGOS	RECOMENDACIONES
Se detectaron inconsistencias entre el registro de las imputaciones presupuestarias y la información suministrada por el Ministerio de Educación.	Implementar un sistema de registro de las transferencias que unifique los criterios a utilizar por las distintas áreas del ME para evitar inconsistencias que surgen del control y que afectan la gestión de la entidad.
Existen pagos retroactivos no previstos en la normativa (convocatorias y reglamento)	Respetar las normas regulatorias y utilizar guías/manuales de procedimiento, como una buena práctica, que faciliten el control de la gestión de las liquidaciones-pagos retroactivos.
En 2018 se registró una disminución interanual del 25,6% en la cantidad de becas otorgadas, siendo en 2019 similar a la del año anterior. En cuanto a los montos de la beca promedio, en 2018 se produjo un aumento en términos reales del 13,1%, producto de la reducción en la cantidad de becas previamente señalada, mientras que en 2019 dicho monto cayó 26,5% en términos reales, habiéndose observado la inexistencia de una metodología definida para calcular y actualizar los montos de la beca.	Instalar un mecanismo de cálculo formal y periódico de actualización de montos con el fin de mantener el poder adquisitivo de las becas.
Se verificaron inconsistencias en la gestión del otorgamiento de becas y cuota liquidada, en relación con lo establecido por la normativa y la información académica suministrada por el auditado.	Implementar un sistema integral y continuo de control interno aplicable al entorno operativo del programa para proveer confiabilidad a las operaciones y cumplir con lo establecido por la normativa.
Se encontraron inconsistencias de continuidad de avance en el nivel educativo.	Establecer, como una buena práctica, el seguimiento del avance en el nivel educativo para orientar y acompañar la evolución formativa de los beneficiarios de las becas.
Existen discrepancias en los montos de las rendiciones de Comisiones Bancarias.	Diseñar actividades específicas de control interno mediante la aplicación de técnicas, dispositivos y procedimientos, para asegurar de manera razonable que los objetivos del programa se alcancen de manera eficaz, eficiente y económica.



Auditoría General de la Nación

HALLAZGOS	RECOMENDACIONES
Se detectaron inconsistencias entre el registro de las imputaciones presupuestarias y la información suministrada por el Ministerio de Educación.	Implementar un sistema de registro de las transferencias que unifique los criterios a utilizar por las distintas áreas del ME para evitar inconsistencias que surgen del control y que afectan la gestión de la entidad.
Se registraron demoras en las reasignaciones de los fondos excedentes.	La DNBE es directamente responsable de todas las actividades del programa por ello se recomienda que delinee procedimientos para que los mecanismos de control interno tengan eficacia operativa.
No se obtuvo justificación por el cambio de entidad pagadora que se encontró en el 31% de los beneficiarios, por única vez para un mismo periodo de pago en el año 2019.	Promover estrategias que fortalezcan un ambiente de control interno que permita identificar cambios en los procesos operativos que hacen al funcionamiento del programa.
Los procedimientos administrativos implementados por el auditado no permitieron detectar las transferencias en exceso a la ANSES.	Intermediar los recursos necesarios a fin de implementar un programa de seguimiento y evaluación de las operaciones que ejecutan las diferentes áreas del organismo para minimizar la probabilidad de ocurrencia de riesgos que afecten el logro de los objetivos del programa, en consonancia con los principios de economía, eficiencia y eficacia (EEE)
La información suministrada por el auditado es insuficiente para corroborar las transferencias de la cuenta del ME a la ANSES	La DNBE debe desarrollar y actualizar los sistemas de soporte de la documentación y de formalización de su control interno.
Del relevamiento de la información suministrada no se pudo corroborar que los fondos destinados a los becarios les hayan llegado, debido a la imposibilidad de identificar los casos de beneficiarios con becas abonados y los impagas. Tampoco se pudo verificar el cumplimiento de los plazos establecidos para las devoluciones ni corroborar la aplicación de procedimientos de control del auditado de las rendiciones.	Aplicar niveles adicionales de revisión para procesos operativos clave; efectuar revisiones aleatorias a las transacciones y su documentación soporte y poner en práctica los controles periódicos.



HALLAZGOS	RECOMENDACIONES
Se detectaron inconsistencias entre el registro de las imputaciones presupuestarias y la información suministrada por el Ministerio de Educación.	Implementar un sistema de registro de las transferencias que unifique los criterios a utilizar por las distintas áreas del ME para evitar inconsistencias que surgen del control y que afectan la gestión de la entidad.
No se obtuvo evidencia de un seguimiento de los casos impagos ni de un procedimiento que regularice el uso de los fondos.	Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos del programa, la gestión de las transferencias y aplicaciones financieras. Implementar actividades de control interno, fomentar el empleo de guías y procedimientos que colaboren al seguimiento y evaluación de la gestión de los fondos.
El auditado informó devoluciones y reasignación de saldos de excedentes que no se pueden validar con las transferencias de fondos y rendiciones de cuentas.	Orientar las acciones al desarrollo de actividades de control preventivas y de detección para la gestión de seguridad de los sistemas de información. Poner el foco en las operaciones habituales y en su contribución al control interno efectivo e integrar controles en las actividades operativas básicas, para evitar procedimientos y costos innecesarios al programa.
Los procedimientos informáticos para la gestión y el resguardo de la información no se encuentran formalizados y la plataforma integral para la gestión y control de las becas de la cartera del ME al año 2022 no se había finalizado.	Impulsar la salvaguarda de ciertos recursos y archivos con información sensible almacenada en medios digitales para preservarla indemne contra pérdida, errores e irregularidades, entre otros. Incentivar el uso de los recursos tecnológicos para la mejora continua de las metodologías y procesos de generación de información, la calidad de los datos y las posibilidades de consolidación y procesamiento de la información en pos de beneficiar la gestión del programa.
No consta evidencia que el ME haya realizado seguimiento del PROGRESAR	Impulsar la evaluación de los indicadores de desempeño orientado al seguimiento y monitoreo de la gestión presupuestaria para la medición de los resultados obtenidos del programa y su comparación con los objetivos previamente definidos, a efectos de dar cuenta sobre las causas de las desviaciones para fundar propuestas de mejoras en la gestión.
No se realizaron las evaluaciones anuales acordadas durante el período de auditoría.	



Auditoría General de la Nación

HALLAZGOS	RECOMENDACIONES
Se detectaron inconsistencias entre el registro de las imputaciones presupuestarias y la información suministrada por el Ministerio de Educación.	Implementar un sistema de registro de las transferencias que unifique los criterios a utilizar por las distintas áreas del ME para evitar inconsistencias que surgen del control y que afectan la gestión de la entidad.
El ME como organismo responsable de la implementación del ODS 4 – Educación de Calidad, no cumplió en responder el cuestionario requerido. No obstante, el CNCPS remitió respuesta.	Fomentar acciones, promover oportunidades de aprendizaje, desarrollar y fortalecer el sistema educativo nacional para garantizar, como organismo responsable de la educación en territorio argentino, el cumplimiento del objetivo 4 de los ODS para todos los habitantes del país.
La distribución geográfica “beneficiario por tipo de beca” se concentra en las provincias del norte y centro del país mientras que al considerar el indicador beca cada 1.000hab surgen otras provincias	
Las instituciones educativas afirman que se ha incrementado la cantidad de aspirantes a las becas PROGRESAR y que contribuye a disminuir la tasa de repitencia en la educación obligatoria.	



## CONCLUSIONES

Del análisis de la documentación se verificó la falta de control en el registro de las imputaciones presupuestarias realizadas para efectivizar el pago de las becas, y por lo tanto en el uso de los fondos nacionales.

En relación con el otorgamiento de becas y cuota liquidada, se hallaron debilidades con respecto a lo establecido en la normativa y la información académica y en el control de las liquidaciones realizadas en consonancia con los montos previstos por la normativa del PROGRESAR.

Por otra parte, no se obtuvo evidencia suficiente que permita verificar el cumplimiento de los requisitos socioeconómicos y académicos como así tampoco constatar el intercambio de información entre el auditado y la ANSES establecido por convenio y necesario para la evaluación y adjudicación de las becas y los pagos realizados de acuerdo a lo previsto por la normativa.

Situación similar aconteció con la información puesta a disposición respecto al proceso de liquidación y rendición de cuentas, que no permitió corroborar el circuito de transferencias desde el ME al beneficiario, pasando por la ANSES.

En relación con la continuidad académica de los beneficiarios, se encontraron inconsistencias en la información académica suministrada por el auditado para los casos de la muestra.

Las debilidades detectadas en los registros y en los procesos de gestión, y la ausencia de monitoreos, no favorecen la implementación de una práctica de seguimiento académico de los beneficiarios de las becas y tampoco el control con relación al uso de los fondos.

La cantidad de becas otorgadas durante el período de auditoría, registró una disminución interanual del 25,6% de becas otorgadas en el año 2018. En cuanto a los montos de la beca promedio, en 2018 se produjo un aumento en términos reales del 13,1%, afectado por la reducción en la cantidad de becas previamente señalada, mientras que en el 2019 el monto de la beca cayó 26,5% en términos reales.



## Auditoría General de la Nación

La falta de un sistema integral con control interno, de la implementación de un monitoreo con indicadores de desempeño y de una metodología de cálculo y actualización de los montos de las becas afectan no solo a la transparencia del uso de los fondos nacionales sino también al desarrollo de una gestión con los recursos y capacidades del Estado que resulte eficiente.

Las debilidades detectadas en la ejecución del Programa impactan en el logro de los objetivos de acompañar y contribuir a la permanencia y egreso en el sistema educativo a los jóvenes en situación de vulnerabilidad. En tanto el auditado manifestó su compromiso a incorporar las recomendaciones vertidas en el presente informe en acciones futuras, con el fin de optimizar el sistema de gestión del Programa.



Auditoría General de la Nación

## LUGAR Y FECHA

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6 de marzo de 2024.

## FIRMAS

---

Supervisora  
Departamento de Control de  
Transferencias a Municipios,  
CABA y Sector Privado

---

Jefa de Departamento de Control  
de Transferencias a Municipios,  
CABA y Sector Privado

---

Gerente de Control de  
Transferencias de Fondos  
Nacionales