INFORME DE AUDITORÍA

"PROGRAMA 26 -DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR - ACTIVIDAD 11 - Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional – FUNDAR - EJERCICIO 2018"

Actuación 537/2019

Contenido

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA 5
2. ALCANCE DEL EXAMEN 5
2.1. Fecha de finalización del trabajo de campo 5
2.2. Enfoque del trabajo de auditoría 6
2.3. Criterios de auditoría 6
2.4. Procedimientos aplicados 7
2.5. Determinación del universo y selección de la muestra 8
3. ACLARACIONES PREVIAS 9
3.1. Antecedentes y marco normativo 9
3.2. Transferencia de fondos 11
3.3. Unidad Ejecutora, áreas intervinientes 12
3.4. Aplicación de fondos 15
3.5. Mecanismo de otorgamiento de fondos 16
3.6. Rendición de fondos 16
3.7. Ejecución presupuestaria 17
4. HALLAZGOS 17
4.1. MARCO NORMATIVO GENERAL 17
4.1.1. Marco normativo incompleto 17
4.2. NORMAS DE PROCEDIMIENTO 18
4.2.1. Informalidad en estructura orgánica. Las aperturas inferiores no se encuentran aprobadas. 18
4.2.2. Carencia de normas básicas para regular su funcionamiento 19
4.2.3. No existen criterios prestablecidos para la selección de beneficiarios 19
4.2.4. Se hace referencia a los ODS, pero sin su utilización como criterio de selección 21
4.2.5. Se tuvieron a la vista transferencias a beneficiarios no elegibles para gastos no elegibles 22
4.2.6. Normativa heterogénea sobre las condiciones de los desembolsos 23
4.2.7. Se tuvieron a la vista transferencias efectuadas a instituciones sin que estas hayan elevado la rendición de fondos transferidos con anterioridad 24
4.3. GESTIÓN DE FONDOS 25
4.3.1. Utilización de fondos para gastos no contemplados 25
4.4. HERRAMIENTAS DE GESTIÓN 25
4.4.1. La Actividad no cuenta con metas físicas establecidas, ni con un sistema de control y seguimiento de proyectos. Tampoco fueron definidos indicadores propios para medición de la gestión. 25
4.5. RENDICIÓN DE FONDOS 26

4.5.1. De la muestra seleccionada, el 52,6% de los fondos transferidos no fueron rendidos y el 86,3% de lo rendido no cuenta con su correspondiente aprobación. 26

4.5.2. La SPU no intima en tiempo y forma a las entidades que no realizan la rendición de cuentas 27

4.6. ASPECTO PRESUPUESTARIO, CONTABLE Y FINANCIERO 28

4.6.1. Ausencia de metas físicas definidas 28

4.6.2. Subejecución presupuestaria de 71,92% 28

5. ANÁLISIS DE LA VISTA DEL ORGANISMO 29

6. RECOMENDACIONES 29

7. CONCLUSIONES 31

8. LUGAR Y FECHA 32

9. FIRMA 32

ANEXO I COMENTARIOS DEL ORGANISMO 33

ANEXO II ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS DEL ORGANISMO 37

Lista de acrónimos

AGN: Auditoría General de la Nación

CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

CONADU: Federación Nacional de Docentes Universitarios

Coop. Int.: Cooperación Internacional

C.P.: Contrato Programa

CRES: Consejos Reg. de Planificación de la Educación. Superior

CTERA: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina

DNDUyVU: Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado

E-SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera

FAGDUT: Asociación Gremial de Docentes de la UTN

FATUN: Federación Argentina del Trabajador de las Universidades Nacionales

FEDUN: Federación de los Docentes de las Universidades

FUNDAR: Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional

INTOSAI: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadores Superiores

ME: Ministerio de Educación de la Nación

MECCyT: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

MECyT: Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU: Organización de Naciones Unidas

P.B.U.: Programa de Bienestar Universitario

PROMBIO: Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Biología

RTF: Reconocimiento de Trayectos Formativos en Educación

SPU: Secretaría de Políticas Universitarias

UDA: Unión Docentes Argentinos

UUNN: Universidades Nacionales

Al Señor Ministro de Educación

Lic. Jaime PERCZYK

S. / D.

En uso de las facultades conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y de acuerdo con lo establecido en el artículo 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar una auditoría de gestión en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación (ME), con el objeto que se detalla en el punto 1.

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA

Auditoría de gestión sobre el Programa 26 "Desarrollo de la Educación Superior", Actividad 11, Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional (Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional -FUNDAR-) del Ministerio de Educación de la Nación para el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2018.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental y las Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental de la AGN aprobadas por las Resoluciones 26/15 y 186/16 respectivamente, dictadas en virtud de las facultades conferidas en la Ley 24.156, artículo 119, inciso d, las cuales son compatibles con las recomendaciones de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadores Superiores (INTOSAI).

2.1. Fecha de finalización del trabajo de campo

Las tareas de campo fueron realizadas entre el 1° de octubre de 2020 y el 30 de septiembre de 2021.

2.2. Enfoque del trabajo de auditoría

El enfoque de auditoría está orientado a procesos: el análisis se centró en la evaluación del marco normativo y su cumplimiento, el seguimiento de las transferencias de fondos efectuadas durante el ejercicio auditado de acuerdo a la planificación de metas y objetivos, el análisis del circuito administrativo, las áreas intervinientes, los procesos y procedimientos involucrados, la elegibilidad y la ejecución de fondos por parte de los entes beneficiarios conforme a los compromisos suscriptos y la verificación de la rendición de los mismos (conforme a la selección de una muestra representativa de expedientes).

2.3. Criterios de auditoría

Los criterios generales de auditoría utilizados para evaluar la gestión de la actividad señalada en el presente informe surgen de la siguiente normativa general y específica, así como buenas prácticas de gestión:

- Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Decreto 1344/2007, reglamentario de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Ley 27.431 de Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional del año 2018
- Decisión Administrativa 6/2018 de Jefatura de Gabinete de Ministros, distributiva de la Ley 27.431
- Ley 24.521 de Educación Superior
- Ley 26.075 de Financiamiento Educativo
- Ley 26.206 de Educación Nacional
- Normas del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR):
    - Resolución MECyT 260/2005 de creación del FUNDAR
    - Resolución MECyT 1100/2007 de derogación
    - Resolución MECCyT 763/2018 que regula la rendición de fondos
    - Convenios y protocolos con organismos participantes
    - Resoluciones aprobatorias de los proyectos presentados por entidades participantes

- Resoluciones de autorización de transferencias
- Entre las buenas prácticas de gestión se incluyeron algunas relativas a procesos estándares de control interno, criterios de equidad en la distribución de fondos, procesos de planificación, establecimiento de indicadores, metas y objetivos, elaboración de manuales, circuitos y procesos, mecanismos para estimular la rendición oportuna, claridad en el organigrama, etc.

2.4. Procedimientos aplicados

Durante el análisis preliminar y la recolección de evidencia de la auditoría, se aplicaron los siguientes procedimientos:

- recopilación y análisis de la normativa aplicable
- análisis de la estructura organizativa del auditado
- entrevistas con funcionarios responsables del programa, tanto del área de gestión como de las áreas de administración y presupuesto
- relevamiento de la ejecución presupuestaria del programa a partir de la información registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera (e-Sidif)
- análisis de una muestra de expedientes que contienen los proyectos, resoluciones aprobatorias, convenios entre el organismo ejecutor y las entidades beneficiarias, comprobantes de transferencias de fondos, órdenes de pago y rendiciones, entre otros actos
- relevamiento y análisis de los circuitos generados para la tramitación de los procedimientos de las actividades auditadas
- verificación de archivos y bases de datos.

Debido a las circunstancias imperantes por la irrupción del COVID-19 en el territorio de la República Argentina y el distanciamiento social preventivo y obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, con sus sucesivas prórrogas, se vio obstaculizada la posibilidad de verificar in situ el uso de los fondos por parte de los beneficiarios de las transferencias. Asimismo, en razón de las dificultades para un intercambio fluido deinformación con los beneficiarios finales de las transferencias, se desestimó la pregunta 3.2de la planificación acerca de la designación de cuentas especiales para recepción detransferencias por no ser una condición obligatoria para recibir fondos del programa.

2.5. Determinación del universo y selección de la muestra

A efectos de analizar en detalle los fondos transferidos a los entes beneficiarios, se procedió a seleccionar una muestra de expedientes. El universo de las transferencias devengadas durante el ejercicio 2018 ascendió a la suma de $902.704.559. Las mismas se ejecutaron a través de 31 líneas de financiamiento (143 expedientes) a cargo de 5 áreas intervinientes, todas dependientes de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU).

Dado el tamaño acotado del universo, se optó por una muestra no probabilística cuyos principales criterios de selección fueron los de estratificación (por área interviniente), significatividad económica (monto alto, materialidad de la transferencia) y relación alta del monto de la transferencia con respecto a la matrícula universitaria. Asimismo, se tuvo en cuenta el riesgo analizado en la planificación de la auditoría (criteriodudoso de elegibilidad, entre otros).

Como resultado de esa selección, se verificaron expedientes con una efectiva aplicación de fondos por $520.281.283, lo que representa el 57,64% de los montos transferidos, concentrados en 12 líneas de financiamiento y 18 expedientes, tal como se detalla en los cuadros a continuación:

Cuadro 1. Universo y muestra de expedientes relativos a las transferencias auditadas

	Universo	**Muestra**
Monto (en pesos)	902.704.559	520.281.283
Cantidad de expedientes	143	18
Líneas de financiamiento	31	12
Áreas intervinientes	5	5

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2. Detalle de los expedientes seleccionados

Eje de financiamiento	**Expediente**	**Res**	**Importe ($)**	**Beneficiarios (universidad u otro)**
Aporte Solidaria Otros	25750925/18	160	73.000.000	FATUN
	45599370/18	25	64.470.000	5 sindicatos
Articulación - Programa NEXOS	3325616/18	117	61.564.060	47 universidades
	58936727/18	119	23.000.000	Córdoba
Proyectos Especiales Asistencia a Universidades y Otras Inst.	24047706/18	145	62.000.000	UBA
	12028779/18	170	15.000.000	San Antonio de Areco
C.P. - Proyectos Anuales	36897475/18	19	10.498.555	Mar del Plata
	31621223/18	207	10.261.126	Salta
	20256601/18	3	9.144.526	Entre Ríos
P.B.U. - Deporte Universitario	9301703/18	97	30.000.000	UBA
Contrato Programa Integrales	31617327/18	38	20.175.238	La Matanza

	13372153/17	755	19.814.395	Noroeste de Bs As
Programa de Escuela Secundaria	23336346/17	91	30.000.000	Cuyo
DNDUyVU - Fortalecimiento Vinculación Tecnológica	14461541/18	109	22.211.621	42 universidades
CRES - Consejos Reg. de Planificación de la Educ. Superior	3149074/16	16	26.711.654	Villa María
Progr. Capacit. Gratuita Docentes UUNN	62611257/18	127	26.798.668	24 universidades
DNDUyVU (Ex-PPUA) - Extensión Universitaria	17336276/18	113	10.048.440	30 universidades
Cooperación Bilateral con Francia	41104133/18	41	5.583.000	9 universidades

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el auditado.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Antecedentes y marco normativo

El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas, mientras que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son responsables del financiamiento, supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y universidades provinciales (Ley 24.521, artículo 2, sustituido por Ley 27.204, artículo 2). Estas responsabilidades de ambos niveles de gobierno sobre la educación superior implican: "*a) Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso enlas distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel para todos quienes lo requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en esta ley; b) Proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables; c) Promover políticas de inclusióneducativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales; d) Establecer las medidas necesarias paraequiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias; e) Constituir mecanismos y procesos concretos de articulación entre los componentes humanos, materiales, curriculares y divulgativos del nivel y con el resto del sistema educativo nacional, así como la efectiva integración internacional con otros sistemas educativos, en particular con los del Mercosur y América*

Latina; f) Promover formas de organización y procesos democráticos; g) Vincular prácticas y saberes provenientes de distintos ámbitos sociales que potencien la construcción y apropiación del conocimiento en la resolución de problemas asociados a las necesidades de la población" (Ley 24.521, artículo 2, sustituido por Ley 27.204, artículo 2).

Asimismo, se establece que le corresponde al Ministerio de Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta y respetando siempre la autonomía académica e institucional de las universidades (Ley 24.521, artículo 70).

Las obligaciones del gobierno nacional también incluyen el aumento de la inversión en educación, ciencia y tecnología y la mejora en la eficiencia en el uso de los recursos *"con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico- tecnológica, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país"* (Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, artículo 1°).

En ese marco, el Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR) fue creado mediante Resolución 260/2005 MECyT *"…con la misión principal de promover y fomentar acciones universitarias para el desarrollo nacional y regional tendientes a la mejora de la calidad y pertinencia de las universidades nacionales"* (artículo 1). La misma norma establecía la asignación de fondos a las instituciones universitarias nacionales mediante dos modalidades: 1) Proyectos especialesy 2) Contratos Programa Plurianuales celebrados entre la SPU y las instituciones universitarias nacionales.

De acuerdo con esta norma, anualmente la SPU daría a conocer las líneas de acción y los criterios de distribución de fondos. Se creó además para su conducción un Consejo Directivo integrado por un presidente (cargo ocupado por el Secretario de Políticas Universitarias) y seis vocales. Entre sus atribuciones se encontraban: aprobar y efectuar convocatorias, aprobar proyectos, asignaciones de recursos, supervisar el seguimiento de proyectos y aprobar el informe final. Finalmente, se preveía la creación de normas para su funcionamiento: reglamento interno, condiciones de elegibilidad de los proyectos, gastos elegibles financiables y no financiables, procedimientos para la presentación y tramitación

de proyectos, metodología para su evaluación, procedimientos de ejecución, normas y métodos para el desembolso, informes de avance y final.

Esta norma de creación fue posteriormente derogada parcialmente por laResolución 1100/2007; la misma expresa en sus considerandos que *"si bien subsisten las razones que motivaron la creación del FUNDAR, la experiencia acumulada en su implementación, permite prescindir de su estructura de funcionamiento".*

En ese sentido, resuelve mantener las actividades dentro del programa presupuestario 26 -Desarrollo de la Educación Superior-, actividad 11 del Ministerio(artículo 4), así como asignar las tareas de seguimiento del cumplimento de las obligaciones de carácter académico e institucional asumidas por las instituciones universitarias en los convenios pendientes de ejecución y en los que se aprueben en el futuro a las áreas pertinentes de la SPU (artículo 2), y en particular, las tareas de control de rendición quedan a cargo de la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria (artículo 3).

3.2. Transferencia de fondos

De esta manera, el FUNDAR deja de funcionar bajo el diseño de programa como construcción técnica[1] pero permanece como una actividad presupuestaria que financia un conjunto de proyectos de distintas características, cada uno de ellos con su propia reglamentación.

Al crearse el FUNDAR, el objetivo general era promover acciones de fortalecimiento y reformas en las universidades nacionales. Más concretamente, se apuntaba a "promover y desarrollar políticas y estrategias de fomento de la calidad, de la articulación, y de la vinculación de las Universidades con el sector productivo, así como dediseñar y ejecutar políticas y estrategias de mejoramiento de la eficacia del sistema de educación superior y de asignación y empleo de los recursos económico-financieros en las universidades nacionales… avanzar hacia la integración, calidad y pertinencia de la política universitaria, promoviendo acciones de fortalecimiento y reformas en las

[1] *"…Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005); son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos…" Ver más detalles en Fernández Arroyo, Nicolás y Lorena Schejtman (2012). "Planificación de políticas, programas y proyectos sociales", CIPPEC, Buenos Aires.*

Universidades Nacionales" (Considerandos de la Resolución 260/2005 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología).

Específicamente, los proyectos deben financiar acciones tendientes a:

"a) Apoyar el desarrollo de las áreas específicas que confieren a cada universidad una característica distintiva.

b) Fortalecer las ventajas comparativas respecto del conjunto, en su capacidad de contribuir significativamente al desarrollo nacional o regional.

c) Impulsar el trabajo asociativo entre las universidades situadas en una misma región del país y entre aquellas que desarrollen programas semejantes.

d) Promover carreras críticas de grado y posgrado orientadas a cubrir áreas de vacancia.

e) Estimular el acceso de los estudiantes en carreras de grado críticas para el desarrollo nacional.

f) Fortalecer la permanencia de los estudiantes en carreras de grado.

g) Fomentar la discusión interna en cada universidad respecto de su misión y de los alcances de su compromiso social de cara a la sociedad." (Considerandos de la Resolución 260/2005 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología).

Derogada parcialmente en 2007 la norma que creó el FUNDAR, se mantienen los proyectos de financiamiento. En concreto, durante el ejercicio 2018 se transfirieron para las 31 líneas de financiamiento $902.704.559 a través cinco áreas intervinientes, bajo la órbita de la Secretaría de Políticas Universitarias.

3.3. Unidad Ejecutora, áreas intervinientes

La Unidad Ejecutora del Programa 26 -Desarrollo de la Educación Superior- es la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

En la Actividad 11 -Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional (Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional -FUNDAR-), intervienen distintas áreas según la línea de financiamiento, a saber: la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria, áreas del Programa de Calidad Educativa, de

Expansión de la Educación Superior, de Internacionalización de la Educación Superior y la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado, todas dependientes de la SPU.

Este equipo de auditoría no ha podido contar con la aprobación de las estructuras inferiores del organigrama que valide la existencia legal, los objetivos y acciones a llevar a cabo por estas áreas.

Cuadro 3. Áreas intervinientes y líneas de financiamiento, con montos transferidos, año 2018

Área interviniente	**Línea de financiamiento**	**Monto transferido (en pesos)**	**Monto transferido (en pesos)**	**Porcentaje del total (%)**
Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria	Prog. de Escuela Secundaria	63.556.974	319.925.642	35,44
	Prog. Cap. Gratuita Docentes UUNN	26.798.668		
	Proyectos Especiales Asistencia a Universidades y otras Inst.	92.100.000		
	Aporte Solidaria Otros	137.470.000		
Programa de Calidad Universitaria	C.P. Contrato Programa Integrales	65.052.912	178.626.525	19,79
	Calidad - Otros Contratos Programa Plurianuales	13.643.122		
	C.P. - Proyectos Anuales	68.158.917		
	DOCTORAR - Sociales, Ingeniería, Agronomía	360.000		
	PMP PSICOLOGIA - Proyecto de Mejora	842.000		
	PROMBIO - Mejoramiento Enseñanza en Biología	1.369.808		
	Editoriales Universitarias - Conv. Calidad Universitaria	1.314.881		
	Programa de Calidad - Apoyo al Desarrollo Institucional	4.984.885		
	Cursos de Calidad y RFT - Reconocimiento de Trayecto Formativo	5.000.000		
	Cursos de Calidad y RFT – Movilidad	17.900.000		
Programa de Expansión de la Educación Superior	CRES - Consejos Reg. de Planificación de la Educ. Superior	45.261.136	174.788.095	19,36
	Articulación - Programa NEXOS	129.526.959		
Programa de Internacionalización de la Educación Superior	Coop. Intern. - Programa ARFAGRI	2.479.800	37.788.094	4,19
	Ferias Internacionales	175.000		
	Cooperación Bilateral con Francia	18.187.160		
	Cooperación Bilateral con Alemania	1.878.600		
	Promoción de la Universidad Argentina	655.000		
	Int. de la Educación Superior - Cooperación Bilateral (otros)	1.944.000		
	Cooperación Multilateral Mercosur Educativo	12.468.534		
Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado	Programa de Bienestar Universitario	12.769.928	191.576.203	21,20
	P.B.U. - Deporte Universitario	67.711.854		
	Programa de Voluntariado	10.829.327		
	Programa de Cooperativismo y Economía Social	5.806.852		
	DNDUyVU - Fortalecimiento Vinculación Tecnológica	48.565.289		

	DNDUyVU (Ex-PPUA) - Extensión Universitaria	23.574.123		
	Desarrollo Univ. y Voluntariado - Desarrollo Local	13.295.000		
	Universidad Emprendedora - Desarrollo Univ. y Voluntariado	9.023.830		
TOTAL		**902.704.559**	**902.704.559**	**100,00**

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el auditado.

Ordenadas por su significatividad económica, las 31 líneas de financiamiento de 2018 fueron:

Cuadro 4. Líneas de financiamiento y porcentaje sobre el total (año 2018)

	Línea de financiamiento	**Monto transferido ($)**	**Porcentaje del total (%)**
1	Aporte Solidaria Otros	137.470.000	15,23
2	Articulación - Programa NEXOS	129.526.959	14,35
3	Proyectos Especiales Asistencia a Universidades	92.100.000	10,20
4	C.P. - Proyectos Anuales	68.158.917	7,55
5	P.B.U. - Deporte Universitario	67.711.854	7,50
6	Contrato Programa Integrales	65.052.912	7,21
7	Programa de Escuela Secundaria	63.556.974	7,04
8	DNDUyVU - Fortalecimiento Vinculación Tecnológica	48.565.289	5,38
9	CRES – Cons. Reg. de Planificación de la Educ. Superior	45.261.136	5,01
10	Progr. Capacit. Gratuita Docentes UUNN	26.798.668	2,97
11	DNDUyVU (Ex-PPUA) - Extensión Universitaria	23.574.123	2,61
12	Cooperación Bilateral con Francia	18.187.160	2,01
13	Cursos de Calidad y RFT - Movilidad	17.900.000	1,98
14	Calidad - Otros Contratos Programa Plurianuales	13.643.122	1,51
15	Desarrollo Univ. y Voluntariado - Desarrollo Local	13.295.000	1,47
16	Programa de Bienestar Universitario	12.769.928	1,41
17	Cooperación Multilateral Mercosur Educativo	12.468.534	1,38
18	Programa de Voluntariado	10.829.327	1,20
19	Universidad Emprendedora – Des. Univ. y Voluntariado	9.023.830	1,00
20	Programa de Cooperativismo y Economía Social	5.806.852	0,64
21	Cursos de Calidad y RFT - Trayecto Formativo	5.000.000	0,55
22	Programa de Calidad - Apoyo al Desarrollo Institucional	4.984.885	0,55
23	COOP.INTERN. - Programa ARFAGRI	2.479.800	0,27
24	Int. de la Educación Superior - Cooperación Bilateral	1.944.000	0,22
25	Cooperación Bilateral con Alemania	1.878.600	0,21
26	PROMBIO - Mejoramiento Enseñanza en Biología	1.369.808	0,15
27	Editoriales Universitarias - Conv. Calidad Universitaria	1.314.881	0,15
28	PMP PSICOLOGIA - Proyecto de Mejora	842.000	0,09
29	Promoción de la Universidad Argentina	655.000	0,07
30	DOCTORAR - Sociales, ingeniería, Agronomía	360.000	0,04
31	Ferias Internacionales	175.000	0,02
	TOTAL	**902.704.559**	**100**

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el auditado.

3.4. Aplicación de fondos

Las distintas líneas de financiamiento muestran una gran variedad de acciones. Los nombres asignados en las bases de datos provistas por el auditado no coinciden siempre con los nombres en otra documentación del Programa (particularmente en las normas de creación de las líneas de financiamiento). La más significativa, “Aporte Solidaria Otros”, generó transferencias a gremios y federaciones gremiales en concepto de aporte surgido en acuerdos equivalente al 1% del incremento salarial negociado en las paritarias. Cabeaclarar que tanto la norma de creación (Resolución MECyT 260/2005) como la norma de derogación parcial que prescinde de la estructura de funcionamiento, pero mantiene la existencia del FUNDAR (Resolución MECyT 1100/2007) hacen referencia a convenios entre la SPU y las instituciones universitarias nacionales, lo que implica que un 15,23% deltotal devengado fue transferido a otros beneficiarios que no constituyen casas de altos estudios.

La siguiente línea en importancia, la articulación con el Programa NEXOS (creado por Resolución 3117/17 ME), tiene como objetivo promover una política educativa interinstitucional para mejorar la articulación entre el nivel secundario y la educación superior y al interior de los subsistemas de educación superior, incorporando a los distintos actores del sistema educativo, las jurisdicciones provinciales y las universidades.

Otras líneas de financiamiento están destinadas a extender la cobertura territorial de la educación superior, complementar la creación de nuevas instituciones universitarias hacia localidades que carezcan de instituciones de ese nivel educativo, facilitar el tránsito yla movilidad de los estudiantes, la construcción de trayectorias de formación que favorezcan el acceso, la permanencia y la graduación, así como la innovación curricular, promover procesos de planificación en instituciones universitarias de gestión estatal, establecer políticas activas para evaluar el nivel académico, entre otras acciones. Por su parte, las siete líneas de financiamiento bajo el área “Programa de Internacionalización de la Educación Superior” busca fortalecer proyectos de cooperación académica con universidades extranjeras y facilitar la participación de las instituciones universitarias en ferias y conferencias internacionales.

En síntesis, los fondos están destinados a universidades nacionales en el marco de las diferentes líneas de financiamiento que integran la actividad, entre las que se destacan: el mejoramiento de carreras de interés público, el apoyo a programas de mejora

institucional, la articulación entre el nivel medio y la universidad, la promoción de la universidad argentina, el aporte al desarrollo territorial sostenible, la seguridad, sustentabilidad y accesibilidad de los edificios universitarios, entre otras acciones.

3.5. Mecanismo de otorgamiento de fondos

Al derogarse la norma de creación del FUNDAR que ofrecía la posibilidad de construir un programa con requisitos más precisos para la asignación, aplicación y evaluación de los fondos, el mecanismo de otorgamiento no se encuentra reglamentado y los criterios para la selección de los beneficiarios son variados, dependiendo de cada línea de financiamiento (proyectos, convocatorias, contratos programas).

En este sentido cabe destacar que la Resolución MECyT 1100/2007 deja sin efecto la estructura de funcionamiento del FUNDAR, pero mantiene vigente la existencia del FUNDAR en cabeza de la SPU y su misión principal de fomentar el desarrollo institucional de las universidades nacionales.

3.6. Rendición de fondos

En cuanto a la rendición de fondos transferidos, mediante Resolución MECCyT 763/2018 se exceptúa la aplicación del Reglamento General de Rendiciones de Cuentas[2] sobre las rendiciones de fondos asignados a terceros por la SPU a partir del 1° de enero de 2018, estableciéndose que regirán para las mismas el "Reglamento General de Rendición de Cuentas de Fondos Transferidos por la Secretaría de Políticas Universitarias", el que forma parte como Anexo I de la Resolución citada.

Su aplicación constituye un régimen especial que se emplea a todas las asignaciones dispuestas por la SPU. En el reglamento se indica la documentación a presentar, el circuito de intervenciones y procesos de la rendición, documentación de respaldo y distintos formularios establecidos, por ejemplo, para la rendición de pasajes y viáticos, declaración jurada y relación de comprobantes, balance de estado de ejecución, etc.

Por otra parte, la norma de rendición citada establece en el Punto XIII que *"la falta de presentación o aprobación de las rendiciones de cuentas en la forma y plazos*

[2] *Resolución 2017/08 ME*

establecidos en el presente reglamento, facultará a la Secretaría de Políticas Universitarias a suspender el envío de nuevas remesas".

3.7. Ejecución presupuestaria

La asignación de fondos prevista para la Actividad 11 (crédito vigente) en el presupuesto 2018 fue de $3.212.895.091 de los cuales se ejecutaron $902.704.559 (crédito devengado) y se pagaron $428.833.893.

Cuadro 5. Gasto del Ministerio de Educación Nacional, 2018, por programa (y actividades del Programa 26) en millones de pesos

	Crédito inicial	Crédito vigente	Crédito devengado	Crédito pagado
1 - Actividades Centrales	**993,7**	**1.044,1**	**906,2**	**868,5**
16 - Evaluacion y Acreditacion Universitaria	**170,3**	**173,3**	**167,4**	**150,5**
16 - Investigacion de la Flora, Fauna y Gea	**230,1**	**265,1**	**253,6**	**229,0**
26 - Desarrollo de la Educacion Superior	**103.271,3**	**122.969,2**	**118.930,1**	**107.359,0**
1 - Conduccion, Gestion y Apoyo a las Politicas de Educacion Superior	241,7	201,5	129,6	122,2
11 - Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional (Fondo Universitario para el Desarrollo Regional - FUND	3.068,4	3.213,6	902,7	428,8
12 - Asistencia Financiera para el Pago de Salario Docente y Autoridades Superiores	56.281,9	64.419,5	63.454,6	58.350,8
13 - Asistencia Financiera para el Pago de Salario del Personal no Docente	29.480,8	32.928,0	33.758,6	31.357,9
14 - Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitarios	6.901,2	8.041,2	8.120,2	6.877,3
15 - Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios	1.376,4	1.429,8	1.408,4	1.282,9
16 - Fomento a la Actividad de Investigacion de los Docentes Universitarios	1.011,0	1.348,6	910,0	295,1
17 - Desarrollo de Proyectos Especiales	250,0	22,7	13,0	13,0
18 - Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria	1.276,5	34,7	-	-
19 - Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria II (CAF N° 8673)	601,0	336,6	-	-
20 - Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria II - Etapa B (CAF N° 8945)	1.702,7	750,6	-	-
21 - Otorgamiento de Becas en el Exterior en Ciencia y Tecnologia - Programa BECAR (BID N° 3066/OC-AR)	-	235,7	254,0	188,2
40 - Otorgamiento de Becas Educativas: Programa Argentina Beca (AR-BEC)	974,7	9.998,6	9.978,9	8.442,7
41 - Profundizar e Incrementar la Vinculacion con el Sector Productivo y el Sector Cientifico Tecnologico Universitario	105,0	8,0	-	-
29 - Gestion Educativa y Politicas Socioeducativas	**4.721,2**	**3.776,8**	**3.509,2**	**2.605,2**
30 - Cooperacion e Integracion Educativa Internacional	**242,9**	**209,3**	**172,2**	**169,1**
32 - Informacion y Evaluacion de la Calidad Educativa	**457,3**	**429,8**	**335,3**	**292,9**
37 - Infraestructura y Equipamiento	**9.290,7**	**3.404,0**	**2.926,9**	**2.530,3**
39 - Innovacion y Desarrollo de la Formacion Tecnologica	**5.053,4**	**5.808,7**	**4.125,3**	**3.351,2**
44 - Mejoramiento de la Calidad Educativa	**530,4**	**1.482,2**	**1.287,9**	**1.146,7**
45 - Acciones de Formacion Docente	**1.493,4**	**1.540,8**	**1.478,7**	**1.376,2**
46 - Fortalecimiento Edilicio de Jardines Infantiles	**6.063,3**	**2.920,1**	**2.087,8**	**2.015,7**
47 - Implementacion del Plan Nacional de Educacion Digital	**3.400,0**	**3.122,8**	**3.060,3**	**2.036,9**
48 - Fortalecimiento Territorial	**131,1**	**83,8**	**71,5**	**69,2**
98 - Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales	**25.550,0**	**25.584,6**	**24.571,2**	**22.360,6**
99 - Transferencias Varias	**1.628,0**	**276,0**	**258,8**	**125,2**
Total Ministerio de educación	**163.227,3**	**173.090,6**	**164.142,4**	**146.686,3**

Fuente: sobre la base de datos del e-Sidif

4. HALLAZGOS

4.1. MARCO NORMATIVO GENERAL

4.1.1. Marco normativo incompleto

El marco jurídico, constituido por normas de distinto nivel (leyes, resoluciones, disposiciones, etc.), debe otorgar coherencia al conjunto de acciones de un programa, contribuir a su eficiencia y mejora continua otorgando, además, certeza en materia de rendición de cuentas. Para ello, también debe ser suficiente y comprender, en el caso que nos ocupa, a todas las líneas de financiamiento.

Tal como se expuso en el punto 3.1, el FUNDAR fue creado en el año 2005 con el objeto de financiar acciones universitarias para el desarrollo regional a través de Proyectos Especiales y Contratos Programa Plurianuales celebrados entre la SPU y las instituciones universitarias; originalmente, se instituyó con regulaciones en materia de organización, entre ellas: la constitución de un Consejo Directivo y la elaboración de normas de funcionamiento.

Dos años después, en 2007, se derogó parcialmente la norma de creación. En concreto, se mantuvo la existencia del FUNDAR que continuó siendo actividad programática, pero se prescindió del Consejo Directivo y se prescribió que la SPU debía hacerse cargo de las tareas de seguimiento de las obligaciones contraídas (actuales y futuras).

Como consecuencia de la derogación parcial de la norma de creación, se debilitó la estructura organizativa y se generó un vacío reglamentario. De esta manera, el FUNDAR fue constituyéndose en un conjunto de transferencias otorgadas sin un patrón objetivo, medible y verificable, y sin un plan que considere en forma integral las necesidades de las universidades nacionales.

4.2. NORMAS DE PROCEDIMIENTO

4.2.1. Informalidad en estructura orgánica. Las aperturas inferiores no se encuentran aprobadas.

El organigrama debe proveer el marco estructural dentro del cual son planeadas, ejecutadas, controladas y monitoreadas las actividades para el logro de los objetivos. Ello incluye definir áreas de autoridad y responsabilidades de distintas áreas. Es una herramienta clave para contribuir a un ambiente de planificación eficiente y control eficaz.

Con respecto a la actividad auditada, se observó un alto grado de informalidad en la instrumentación fáctica de la estructura orgánica y, en consecuencia, en el desarrollo de los procesos. Este equipo de auditoría verificó que, a la fecha de finalización de la auditoría, aún no se contaba con la aprobación formal de las estructuras inferiores del organigrama.

Las distintas líneas de financiamiento impulsadas en el marco de la Actividad auditada eran (y continúan siendo) administradas por distintas áreas de la SPU, y algunas de ellas no estaban formalizadas, careciendo de normas y procedimientos básicos para un

desempeño estandarizado. Durante el proceso de entrevistas, representantes de la SPU manifestaron que algunas de las áreas que administran líneas de financiamiento no existían como tales en el organigrama y se encontraban en proceso de formalización.

4.2.2. Carencia de normas básicas para regular su funcionamiento

Si bien existe un marco jurídico que otorga una orientación de carácter general al FUNDAR, la actividad programática debe contar también con normativa interna que rija las distintas instancias en el otorgamiento, ejecución y control de las transferencias. El Consejo Directivo del FUNDAR debía proponer al Ministerio el dictado de las normas que rigieran su funcionamiento, incluyendo lo siguiente: 1) reglamento interno de funcionamiento del FUNDAR, 2) condiciones de elegibilidad de los proyectos, 3) gastos elegibles, financiables y no financiables, 4) procedimiento para la presentación y tramitación de los proyectos, 5) metodología para la evaluación de los proyectos, 6)procedimiento de ejecución de los proyectos, 7) normas y métodos para el desembolso de los fondos, 8) informes de avance y final de los proyectos (Resolución MECyT 260/2005, artículo 10).

No obstante, en la posterior derogación de la estructura de conducción del FUNDAR (Resolución MECyT 1100/2007) se delegaron explícitamente las funciones de seguimiento del cumplimiento y de control de rendición de cuentas en áreas de la SPU. Sinembargo, no se explicitaron qué áreas serían responsables de crear la reglamentación interna necesaria para la gestión de las transferencias del FUNDAR, cuya relevanciapersiste aunque se haya simplificado su estructura de funcionamiento. En consecuencia, lastransferencias de fondos analizadas fueron otorgadas y ejecutadas con criterios disímiles, sin la posibilidad de controlar su cumplimento ni establecer metas y objetivos para su evaluación.

4.2.3. No existen criterios prestablecidos para la selección de beneficiarios

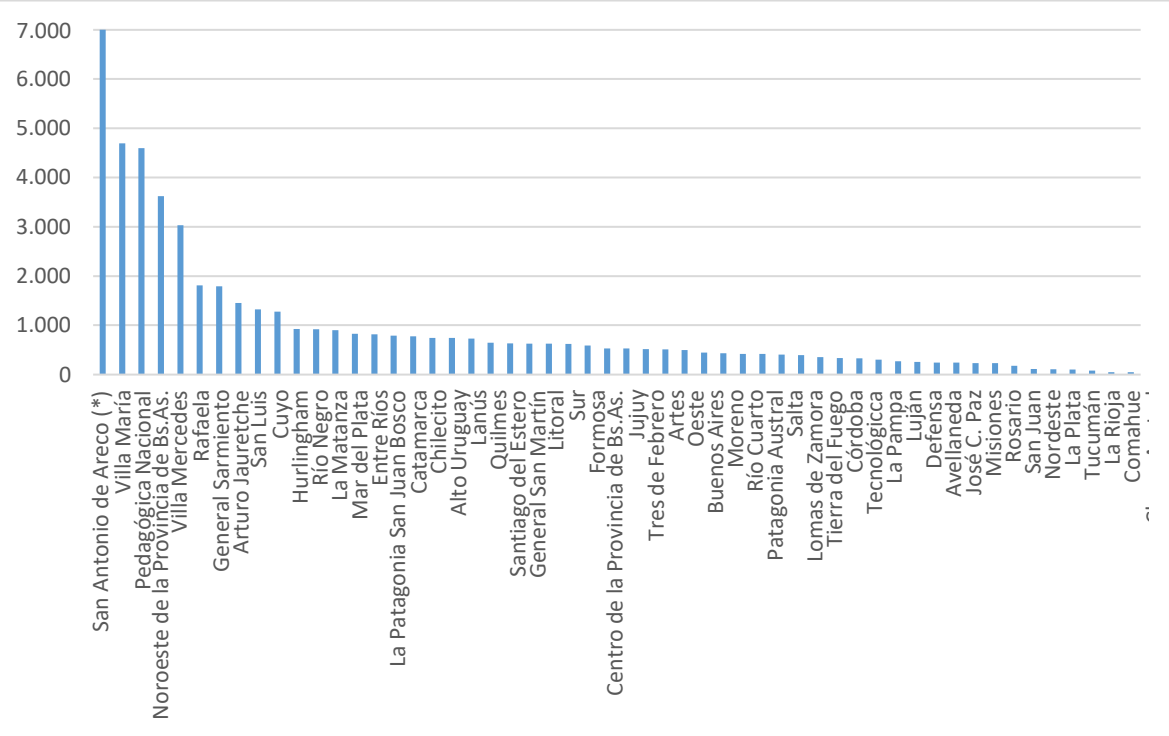
La selección de los beneficiarios para recibir fondos públicos y aplicarlos en el marco de un programa, proyecto y/o convocatoria debe realizarse en base a criterios objetivos de selección, prestablecidos en un procedimiento reglado que tenga en cuenta su misión general: promover y fomentar acciones universitarias para el desarrollo nacional y

regional tendientes a la mejora de la calidad de las Universidades Nacionales y la pertinencia de la política universitaria.

En la Actividad auditada, el déficit de normas descripto derivó en una ausencia de criterios concretos y su publicación. A falta de criterios disponibles para evaluar la efectividad de la actividad programática (contrastando los efectos observados respecto del impacto esperado), se decidió analizar la dimensión de equidad, en línea con el punto I. B. 4. de la Res 186/16 AGN: "Derivada de la dimensión de efectividad pueden existir otras dimensiones de evaluación, tal el caso del examen de la equidad... El examen de la equidad puede implicar, por ejemplo, el análisis de los criterios para la asignación de los recursos considerando la distribución geográfica y el perfil socioeconómico de la población objetivo, así como las estrategias adoptadas por la administración pública para ajustar la prestación de servicios y la distribución de beneficios de acuerdo a las diferentes necesidades de los usuarios".

La actual distribución de fondos no refleja la priorización de la equidad. A modo de ejemplo, se destaca la escasa o nula correlación entre los montos transferidos y la cantidad de estudiantes de las universidades beneficiarias. Como se puede observar en el Gráfico 1, las transferencias devengadas por universidad promediaron cerca de $1.500 per cápita matriculada, y variaron desde un máximo de $37.226 por estudiante para el caso de la Universidad de San Antonio de Areco a un mínimo de $46 en la Universidad Chaco Austral.

Gráfico 1. Transferencias del programa FUNDAR en 2018 per cápita matriculada



(*) En el caso de la Universidad de San Antonio de Areco se devengaron transferencias por $37.226 per cápita matriculada. Se cortó la escala del gráfico para apreciar los valores de las otras universidades.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del auditado para las transferencias y estadísticas universitarias del Ministerio de Educación para la cantidad de matriculados.

4.2.4. Se hace referencia a los ODS, pero sin su utilización como criterio de selección

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 se propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.[3] Tras la adaptación de metas, la Argentina se propuso siete metas específicas para cumplir con este objetivo, de las cuales tres tienen una vinculación estrecha con la Actividad auditada.

[3] *La "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" fue aprobada por la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, con intervención de las áreas competentes de la Administración Pública Nacional. Los Estados Nacionales miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobaron en dicho documento 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que deberán ser cumplidos de aquí al 2030. Posteriormente, la Argentina estableció que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de la Presidencia de la Nación sería responsable de coordinar las acciones necesarias para su efectiva implementación (según Decreto 499/2017). Con este mandato, el CNCPS priorizó ciertas metas y en abril de 2016 se convocó a una Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS conformada por el conjunto de los Ministerios y otros Organismos nacionales y coordinada por el CNCPS. Esta Comisión inició un proceso de adaptación de las metas priorizadas.*

4.3) Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

4.4) Aumentar el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

4.5) Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

La SPU recaba y provee información sobre la evolución de tres indicadores anuales (desagregados por sexo y gestión pública/privada) relacionados a estas metas:

a) Tasa bruta de matrícula en educación universitaria
b) Tasa bruta de ingreso a la educación universitaria
c) Porcentaje de ingresantes a carreras universitarias de ciencia, tecnología, ingeniería y matemática en base a la población de 18 a 24 años.

No obstante ello, del análisis de la documentación analizada no surge evidencia de la utilización de la evolución de estos indicadores en la planificación de las acciones del FUNDAR a pesar de su estrecha vinculación con el ODS 4.

4.2.5. Se tuvieron a la vista transferencias a beneficiarios no elegibles para gastos no elegibles

En los Considerandos de la Resolución MECyT 1100/2007 se expone que subsisten las razones por las que se creó el FUNDAR, pero se puede prescindir de la estructura pensada para su funcionamiento (Consejo Directivo), al tiempo que se encomiendan explícitamente varias de sus responsabilidades a la SPU. Se mantiene además la existencia del FUNDAR como una actividad programática. También en los Considerandos se menciona que el FUNDAR "se creó a efectos de instrumentar la asignación de fondos a las instituciones universitarias nacionales, a través de proyectos especiales diseñados por la Secretaría de Políticas Universitarias, en el marco de los cuales las instituciones universitarias debían presentar proyectos encuadrados en su proyecto institucional y de

Contratos Programa Plurianuales celebrados entre la Secretaría de Políticas Universitarias y las instituciones universitarias nacionales, de acuerdo con sus planes estratégicos".

A pesar de lo dispuesto por la norma, se han verificado transferencias de fondos realizadas por $137.470.000 (equivalentes al 15,22% del total devengado del ejercicio auditado) a entidades sindicales y federaciones gremiales, que no son beneficiarios elegibles, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro 6. Beneficiarios que no son universidades

Entidad	Resolución	Transferencia en $	% del total
FATUN	160/18	73.000.000	8,08
CONADU	25/18	37.357.210	7,14
FEDUN		20.910.345	
FAGDUT		5.705.598	
CTERA		348.200	
UDA		148.647	
Total		137.470.000	15,22

Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos del auditado

Estos gastos, asimismo, fueron destinados a realizar aportes a los gremios y federaciones en función de los acuerdos paritarios, por un 1% del incremento salarial negociado , por lo que no están relacionados de manera directa con la misión ni las acciones ni las prioridades del FUNDAR.

4.2.6. Normativa heterogénea sobre las condiciones de los desembolsos

No habiendo creado reglamentación al efecto, las líneas de financiamiento (conjunto diverso de programas, proyectos y convocatorias), se rigen por lo establecido en los expedientes en los que se acuerdan las transferencias donde se advierte que un criterio común es el requisito de la rendición de fondos del desembolso anterior.

Se entiende que este criterio no es suficiente, debiendo existir una reglamentación básica y común en materia de normas y métodos de desembolsos que incluyan, entre otros documentos: formatos de informes de avance, metodología para la evaluación de resultados, determinación de cuentas designadas al efecto, todo ello en función de una mejor gestión y control del fondo en su conjunto.

4.2.7. Se tuvieron a la vista transferencias efectuadas a instituciones sin que estas hayan elevado la rendición de fondos transferidos con anterioridad

Como se dijo en el punto 4.2.6, cada programa, proyecto o convocatoria tiene sus propias condiciones; un requisito común es el de presentar la rendición de fondos. Además, la falta de presentación o aprobación de las rendiciones de cuentas faculta a la SPU a suspender el envío de nuevas remesas, de acuerdo al Punto XIII "Transferencia condicionada contra presentación de la rendición" del Anexo I – que forma parte integrantede las Normas Generales de Rendición de Cuentas de Fondos Transferidos por la SPU, Resolución MECCyT 763/2018.

No obstante ello, se han detectado casos en los cuales el beneficiario ha recibido transferencias sin haber rendido la anterior, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Casos identificados en la muestra en los que beneficiarios reciben transferencias sin haber rendido las anteriores

Beneficiario	Transferencia anterior	Importe en $	Transferencia auditada	Importe en $
U. N. de Córdoba - Prog. Nexos	5125/2017	15.000.000	119/2018	23.000.000
Varias Universidades – Capacitación Docente	4957/2017	43.000.000	127/2018	26.798.668
Varias Universidades Prog. Nexos	4780/2017 5130./2017	56.170.625	117/2018	61.564.060
U.N. de Noroeste de la Pcia. de Buenos Aires – Contratos Prog. Integrales	3379/2017	19.961.873	755/2018	19.814.395
FATUN – Aporte Solidario _	No rinden en ningún caso transferencias anteriores		160/2018	73.000.000
CONADU – Aporte Solidario			25/18	37.357.210
FEDUN – Aporte Solidario				20.910.345
CTERA – Aporte Solidario				348.200
UDA – Aporte Solidario				148.647

Fuente: elaboración propia sobre la base de la muestra de expedientes enviados por el auditado

Otorgar fondos sin observar el prerrequisito de la aprobación de la rendición anterior contraviene las mejores prácticas en la gestión de transferencias, , constituye un riesgo de no advertir a tiempo el incumplimiento de las acciones por parte del beneficiarioe impide a la Unidad Ejecutora del Programa conocer de manera oportuna y precisa el destino de los fondos transferidos. Finalmente, es una señal negativa para el desempeño de las acciones de los demás beneficiarios, toda vez que un incumplimiento no sancionado puede generar la misma conducta en otros beneficiarios.

4.3. GESTIÓN DE FONDOS

4.3.1. Utilización de fondos para gastos no contemplados

Así como se mencionó en el punto 4.2.5, los fondos transferidos a sindicatos y federaciones gremiales no cumplen con los requisitos básicos de la actividad y configuran remesas que no llevan consigo un destino específico. Además, en su mayoría (95,85%), estos fondos no presentan rendiciones.

Para el resto de los beneficiarios (universidades nacionales) debe agregarse el alto índice de incumplimiento en las presentaciones de las rendiciones y la falta de aprobación de las mismas por parte de la Unidad Ejecutora (ver punto 4.2.7). Ello redunda en una evidente debilidad del sistema de control interno, por no ser capaz de emitir alertastempranas que puedan ser utilizadas a los efectos de corregir y/o prevenir la ocurrencia de potenciales desvíos.

4.4. HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

4.4.1. La Actividad no cuenta con metas físicas establecidas, ni con un sistema de control y seguimiento de proyectos. Tampoco fueron definidos indicadores propios para medición de la gestión.

El conjunto de las líneas de financiamiento con un objetivo común, como es el caso auditado, debe contar con herramientas básicas de gestión que permitan evaluar su eficiencia, eficacia, economía, efectividad (y equidad idealmente), a saber: procesos de planificación, establecimiento de metas y objetivos, indicadores de resultado, mecanismos de monitoreo y evaluación.

Las acciones de la actividad no cuentan con un marco de planificación, metas propias e indicadores como así tampoco un sistema de control y seguimiento de proyectos que permita evaluar su grado de avance, su pertinencia, identificar la ocurrencia de desvíos, demoras, ineficiencias, y que delimite claramente responsabilidades.

4.5. RENDICIÓN DE FONDOS

4.5.1. De la muestra seleccionada, el 52,6% de los fondos transferidos no fueron rendidos y el 86,3% de lo rendido no cuenta con su correspondiente aprobación.

El marco normativo vigente en el período auditado en materia de rendiciones es el que contempla la Resolución 763/2018 MECCyT (ver punto 3.6).

De acuerdo a lo manifestado por el auditado, se presentaron al responsable primario -la SPU- rendiciones de fondos por un total de $353.169.376,97, lo que representa un 39,12% del total devengado para el ejercicio 2018, y fueron enviadas al responsable final (Departamento de Rendiciones de Cuentas dependiente de la Dirección de Contabilidad y Finanzas de la Dirección General de Administración de Recursos y Gestión Financiera) para su aprobación definitiva rendiciones de fondos por $115.438.371,98 (un 12,79% del total).

Resulta pertinente hacer referencia a los montos girados durante el período auditado a los sindicatos y federaciones gremiales, toda vez que a estas organizaciones no se les impone la obligación de rendir, lo que deja fuera de todo tipo de control al 15,23% de los fondos transferidos (a excepción de FAGDUT que lo hizo por $5.705.598 pero al momento del cierre de las tareas de campo la rendición no se encontraba aprobada).

Tal como fuera detallado anteriormente, la muestra de transferencias seleccionadas devengadas durante el ejercicio 2018 asciende a un importe de $520.281.283 (57,64% del universo), y ellas deberían haber sido rendidas en su totalidad (ver Cuadro 8). Sin embargo, del análisis de la documentación pertinente se ha podido constatar que losbeneficiarios presentaron rendiciones por $246.580.689,85, equivalentes al 47,39% deaquel total (valor levemente superior al declarado por el auditado para el universo de expedientes -39,12%-). De esas presentaciones, $71.097.874 fueron aprobados por partedel responsable primario (SPU) y final (Departamento de Rendiciones de Cuentas dependiente de la Dirección de Contabilidad y Finanzas de la Dirección General de Administración de Recursos y Gestión Financiera). Es decir, solo el 13,66% de las rendiciones de las transferencias analizadas en la muestra se encontraban aprobadas (valor similar al declarado por el auditado para el universo de expedientes -12,79%-). En el cuadro que sigue pueden apreciarse los detalles.

Cuadro 8. Montos rendidos, pendientes, aprobados para la muestra de expedientes auditados

Beneficiario	Res.	Monto transferido en $	Plazo para rendir	Monto rendido en $	Pendiente de rendición en $	Aprueba SPU	Aprueba Responsable final
Varias Universidades (programa Nexos)	117/18	61.564.060	29/3/19	38.410.914	23.153.146	0	0
U.N. de Córdoba (programa Nexos)	119/18	23.000.000	1/3/20	0	23.000.000	0	0
UBA (proyectos especiales)	145/18	62.000.000	31/5/19	25.424.077	36.575.923	25.424.077	25.424.077
U.N. San Antonio de Areco (proyectos especiales)	170/18	15.000.000		15.000.000	0	15.000.000	15.000.000
U.N. Mar del Plata (Proyectos Anuales)	19/18	10.498.559		10.498.559	0	10.498.559	10.498.559
U.N. de Salta (proyectos anuales)	207/18	10.261.126	29/3/19	10.261.126	0	0	0
UN. de Entre Ríos	3/18	9.144.526	29/3/19	9.144.526	0	0	0
UBA – PBU Dep. Universitario	97/18	30.000.000	29/6/18	29.997.000	3.000	0	0
U.N. Noroeste de Bs As	755/18	19.814.395	29/3/19	19.814.395	0	0	0
U.N. La Matanza – Contratos Prog. Integrales	38/18	20.175.238		20.175.238	0	20.175.238	20.175.238
U.N. de Cuyo – Prog. Escuela Secundaria	91/18	30.000.000	31/3/19	0	30.000.000	0	0
Varias Universidades – Vinculación Tec.	109/18	22.211.621	1/3/20	9.819.535	12.392085	0	0
U.N. Villa María	16/18	26.711.654	31/7/19	17.413.513	10.298.141	0	0
Varias Universidades – Capacitación Docentes	127/18	26.798.668	(*)	606.000	26.192.668	0	0
Varias Universidades – Extensión universitaria	113/18	10.048.440	1/3/20	1.195.536	8.852.903.98	0	0
Varias Universidades: Cooperación Bilateral con Francia	41/18	5.583.000	31/3/20	5.403.000	180.0000	0	0
FATUN	160/18	73.000.000	(**)	0	73.000.000	0	0
Varios Sindicatos	25/18	64.470.000	(**)	5.705.598	59.394.402	0	0
Total		**520.281.283**		**246.580.689**		**71.097.874**	**71.097.874**

(*) a los 30 días de finalizadas las actividades académicas

(**) no se exige rendición

Fuente: elaboración propia según datos provistos por el auditado.

Lo descripto da cuenta del elevado incumplimiento verificado, que se agrava por el transcurso del tiempo ocurrido, y es consecuencia lógica de lo detallado en el punto 4.4.1 respecto de la inexistencia de un sistema de seguimiento y control de proyectos.

4.5.2. La SPU no intima en tiempo y forma a las entidades que no realizan la rendición de cuentas

Una vez vencidos los plazos para efectuar la rendición por parte de los beneficiarios, la Unidad Ejecutora debe adoptar las medidas tendientes a hacer cumplir el compromiso asumido.

De las actuaciones analizadas no surgen constancias que acrediten intimaciones a beneficiarios de transferencias por incumplimiento en la presentación de las rendiciones de cuentas. Recién en julio de 2021, durante el transcurso de esta auditoría, la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Presupuestaria remitió notas de reclamo a las

distintas universidades que adeudan rendiciones de cuentas desde el 2015 en adelante para todas las transferencias enviadas (no exclusivamente las relativas a la Actividad auditada).

4.6. ASPECTO PRESUPUESTARIO, CONTABLE Y FINANCIERO

4.6.1. Ausencia de metas físicas definidas

Para garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional deben programar la ejecución física y financiera de los presupuestos (Ley 24.156, artículo 34). Para poder evaluar la gestión, las jurisdicciones y entidades deben llevar un registro de la gestión física y participar de los resultados a la Oficina Nacional de Presupuesto (Ley 24.156, artículo 44) para que se pueda realizar un análisis crítico de la gestión y sus posibles desvíos.

De acuerdo a lo informado por el auditado por nota, para el ejercicio 2018 no se definieron metas físicas asociadas a la Actividad 11 - Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional -FUNDAR-. Existen en el Presupuesto de 2018 metas físicas para el Programa 26, metas que no resultan útiles para evaluar la Actividad auditadaya que están relacionadas con la convalidación de títulos extranjeros, reconocimientos oficiales de títulos y certificaciones de diplomas, así como incentivos a docentes y cantidadde becarios, metas que tienen que ver con otras actividades del Programa. Debe tenerse en cuenta que la Actividad 11 representó un 0,8% del total devengado del ejercicio 2018 para el Programa 26.

La ausencia de metas relacionadas a la Actividad impide la generación y disponibilidad de información confiable, oportuna y de calidad que permita efectuar análisis de eficiencia y eficacia de la gestión que complemente los análisis resultantes de la correspondiente a la utilización de los recursos financieros programados y ejecutados presupuestariamente.

4.6.2. Subejecución presupuestaria de 71,92%

La asignación de fondos para la Actividad 11 en el presupuesto 2018 –crédito presupuestario inicial- fue de $3.068.392.000. Al cierre del ejercicio económico, el crédito vigente era de $3.213.612.411, un 4,7% superior al inicial. No obstante, la ejecución

presupuestaria (base devengado) alcanzó la suma de $902.704.559. Esta situación configura una subejecución significativa (71,92%).

Consultados los funcionarios por los motivos de la subejecución presupuestaria descripta, se nos manifestó total desconocimiento con fundamento en no haber participado en la gestión de gobierno anterior (2015-2019). En los informes de EjecuciónPresupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto tampoco se identifica ni se explica este significativo desvío presupuestario. Esto puede corresponder tanto a una deficiente planificación de la Actividad como a una ineficiente gestión.

5. ANÁLISIS DE LA VISTA DEL ORGANISMO

Mediante Nota Nº 10/22-AG4, recibida por el Ministerio de Educación de la Nación el 21 de marzo de 2022, se remitió el Proyecto de Informe, a fin que ese organismo formule los comentarios y/o aclaraciones que estime pertinentes.

Por Nota NO-2022-30783557-APN-DNPEIU·ME, del 31 de marzo de 2022, de Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria, que se agrega al presente Informe como Anexo I, el organismo auditado efectuó diversas aclaraciones que ratifican, complementan o amplían los hallazgos oportunamente enviados.

En Anexo II al presente, se incorpora el análisis efectuado por el equipo actuante en relación a lo vertido por el organismo en su contestación.

6. RECOMENDACIONES

6.1. Elaborar el marco normativo general que subsane el vacío generado entre la norma de creación y su derogación parcial, que describa la intervención, brinde un marco coherente y suficiente, sus objetivos generales, áreas responsables y determine qué normativa específica debe crearse *(4.1.1.)*.

6.2. Establecer la reglamentación específica que comprenda todas las líneas de financiamiento y acciones del programa, y permita elaborar herramientas de gestión mediante procesos de planificación, monitoreo y evaluación (tales como tableros de situación, teniendo en cuenta, por ejemplo, la dimensión de equidad) y manuales de procedimientos que contengan condiciones para la selección de beneficiarios, determinación de gastos elegibles, procedimientos para la presentación y tramitación de los

proyectos, condiciones para los desembolsos (incluyendo la rendición de fondosanteriores), requisitos para informes de avance y final de los proyectos, entre otros *(4.2.2; 4.2.3; 4.2.5; 4.2.6 y 4.2.7.).*

6.3. Aprobar un organigrama completo, con las aperturas inferiores, que refleje claramente las distintas acciones, misiones y funciones de las áreas, detallando sus responsabilidades (incluyendo aquellas respecto de las transferencias en el marco delFundar) con el objeto de ordenar su funcionamiento y establecer un marco de control interno más eficiente *(4.2.1).*

6.4. Incorporar las metas específicas 4.3, 4.4 y 4.5 de los ODS adaptados en Argentina, vinculados con el acceso igualitario a la enseñanza universitaria, la eliminación de las desigualdades de género existentes y la consecución de las competencias técnicas para la inserción laboral en la planificación de las acciones vinculadas del Fondo *(4.2.4).*

6.5. Cumplir con la normativa vigente y asignar los fondos a las universidades nacionales con el objeto de cumplir con su misión principal de fomentar el desarrollo institucional.

Si por la dinámica de la intervención el auditado considera que otras instituciones deben ser incluidas en el Fondo deberá crear las condiciones normativas y/o administrativas para que estas sean contempladas, determinando la misión y finalidad - gasto elegible - Ello puede lograrse mediante la inclusión de estos nuevos beneficiarios entre los elegibles para el programa o mediante la creación de un programa presupuestario aparte que los identifique como beneficiarios. *(4.2.5. y 4.3.1.)*

6.6. Al haberse constituido en actividad presupuestaria, el FUNDAR no cuenta con metas físicas e indicadores, elementos esenciales para monitorear la gestión de las transferencias y evaluar sus resultados. Se recomienda elaborar las metas con precisión y procurando el mayor nivel de desagregación posible para lograr así un adecuado análisis de la eficiencia, eficacia y resultados de la gestión presupuestaria *(4.4.1 y 4.6.1).*

6.7. El auditado debe velar por la rendición de la totalidad de las transferencias otorgadas. La rendición de fondos públicos no debe excluir a ningún beneficiario (en el caso que nos ocupa, sea Universidad, Sindicato o Federación), y debe hacer valer la facultad que le otorga la normativa vigente en cuanto a la suspensión de nuevas transferencias a las instituciones que no presenten en tiempo y forma la rendiciones de

remesas anteriores. Se debe proceder oportunamente a las intimaciones pertinentes. Esta área de importancia crítica debe contar con recursos humanos suficientes y adecuados *(4.5.1 y 4.5.2).*

6.8. Cumplir en informar a la Oficina Nacional de Presupuesto los motivos de los desvíos presupuestarios significativos. El auditado no debería dejar de brindar une explicación formal de esta situación, aún si se trata de la responsabilidad de las autoridades de la gestión anterior o de la actual *(4.6.2.)*

7. CONCLUSIONES

De la evaluación realizada por este equipo de auditoría surge que el FUNDAR tiene desde sus inicios una debilidad en su estructura jurídica y administrativa, circunstancia que impacta en todo el desarrollo de su implementación.

Esta intervención comenzó en 2005 revestida con las características de un Programa. La Resolución que lo creó le otorgó una estructura organizativa con todas las herramientas básicas de gestión. Dos años después se desmanteló su estructura, transfiriendo a la SPU la asignación de las tareas de seguimiento del cumplimento de las obligaciones de carácter académico e institucional asumidas por las instituciones universitarias en los convenios pendientes de ejecución y en los que se aprueben en el futuro, como así también el control de las rendiciones de cuentas de los fondos asignados.

Ni cuando aún se encontraba en vigencia el Consejo Consultivo ni a posteriori se lograron desarrollar normas e instrumentos básicos para su funcionamiento. Esa carencia se tradujo en un deficiente control interno cuyas debilidades más destacadas son lasvinculadas a las demoras excesivas en las rendiciones de fondos, sus aprobaciones y oportunamente su falta de intimación; párrafo aparte merece el otorgamiento de fondos a organizaciones que no constituyen instituciones universitarias los que además no son obligados a rendir (sindicatos y federaciones).

Estas y otras cuestiones detalladas en el informe, como por ejemplo la notable subejecución en el ejercicio auditado (que denota una planificación deficiente), determinan que sea propicio revisar este diseño, fortalecerlo o transformarlo, determinar claramente actores intervinientes y beneficiarios, brindarle a este conjunto de líneas de financiamiento un objetivo claro y coherente, con metas y resultados, estableciendo evaluaciones

periódicas, todo ello en función de lograr una mejora continua, mitigar riesgos y endefinitiva otorgar más transparencia en el uso de los recursos puestos a disposición de esta política pública.

8. LUGAR Y FECHA

Ciudad de Buenos Aires, 26 de abril de 2022.

9. FIRMA

GOROSTEGUI Martin

Jefe de Departamento de Control de Transferencias a Provincias y al Sector Privado
Auditoría General de la Nación

MARTÍNEZ ODDONE Heriberto Agustin

Firmado digitalmente por MARTÍNEZ ODDONE Heriberto Agustin
Fecha: 2022.05.12 17:38:26 -03'00'

Gerente de Control de Transferencias de Fondos Nacionales
Auditoría General de la Nación

ANEXO I COMENTARIOS DEL ORGANISMO

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Nota

Número: NO-2022-30783557-APN-DNPEIU#ME

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Jueves 31 de Marzo de 2022

Referencia: Respuesta a NOTA N° 10/22-AG4. Ref Act N° 537/2019-AGN

A: Auditoría General de la Nacion (AGN),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Auditoría General de la Nación

Sr. Jefe de Equipo Dr. Jorge Luis SANTO

Sra. Supervisora Dra. Luciana DIAZ FRERS

Me dirijo a ustedes en relación a la NOTA N° 10/22-AG4 (Ref: Act N° 537/2019-AGN) del pasado 21 de marzo de

2022, por la que se remite el proyecto de Informe de Auditoría correspondiente al Programa 26 – Desarrollo de la Educación Superior – Actividad 11 – Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional – Período comprendido entre el 01/01/2018 al 31/12/2018, con el objeto de formular los comentarios que a entender de esta Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria resultan pertinentes, todo ello conforme lo previsto por la Resolución AGN N° 77/02.-

Avances en el Sistema de Rendición de Cuentas de los fondos transferidos a Instituciones Universitarias:

A partir del 16/02/2021 por la RESOL-2021-600-APN-ME se modificó el anterior reglamento de rendiciones establecido a través de la RESOL-2018-763-APN-MECCYT, y se implementó un nuevo procedimiento a través del SitraRed. Este nuevo procedimiento es obviamente, obligatorio para todas las transferencias que se realicen desde dicha fecha en adelante.

El hecho que las Instituciones Universitarias rindan a través del SitraRed, permitirá a todos los actores del proceso (tanto a nivel ministerial como a las propias instituciones), contar con la información (a través de dicho sistema) sobre los fondos transferidos, el estado de rendición y, el nivel de aprobación de la rendición.

A su vez, esta Dirección Nacional ha iniciado procedimientos tendientes a realizar los reclamos pertinentes para las deudas correspondientes al período 2015-2020. Estos reclamos se han comunicado – durante los meses de julio y agosto del 2021 - a las Instituciones Universitarias por nota oficial a través del GDE indicando la deuda total de cada institución. Se ha decidido efectuar reclamos periódicos con el mismo objeto. Tal es así que durante este mes de marzo se han enviado nuevamente dichas comunicaciones.

Aporte Solidario:

Al acordarse las paritarias para el sector docente y no docente de las Universidades Nacionales, se celebran Actas

Acuerdo entre el MINISTERIO DE EDUCACION, las FEDERACIONES/REPRESENTACIONES GREMIALES y el CONSEJO INTERUNIVESRSITARIO NACIONAL (CIN).

Dichos acuerdos establecen los incrementos salariales a otorgar (durante el año de vigencia de los mismos) al conjunto de trabajadores docentes y no docentes de las Universidades Nacionales.

A su vez, las partes resuelven la fijación de un aporte solidario equivalente al UNO POR CIENTO (1%) del incremento de la masa salarial negociada a ser distribuida entre las federaciones que manifiesten la conformidad y acuerdo de las actas celebradas.

El presente comentario pretende aclarar lo vertido en vuestro Informe toda vez que de la lectura del mismo se desprende que tal aporte solidario sería aplicado como "complemento salarial a los afiliados" de las representaciones gremiales (pag.14) o "cuyo fin no es otro que mejorar las condiciones salariales de los afiliados" (pag.22). En tal sentido, la mejora salarial del conjunto de trabajadores está dada por el Acuerdo Paritario en sí.

Transferencias efectuadas a beneficiarios que no han rendido fondos anteriores:

El punto 4.2.7 de vuestro Informe considera que *"otorgar fondos sin observar el prerrequisito de la aprobación de la rendición anterior además de* ***incumplir la norma****, constituye un riesgo de no advertir a tiempo el incumplimiento de las acciones por parte del beneficiario e impide a la Unidad Ejecutora del Programa conocer de manera oportuna y precisa el destino de los fondos transferidos"*.

Al respecto, esta Dirección Nacional advierte que la norma faculta a la SPU a suspender las transferencias de fondos en caso de incumplimiento en la presentación de rendiciones pero no la obliga.

Se comparte lo informado por esa AGN en relación al perjuicio que conlleva la falta de información, pero se insiste con el fuerte trabajo que se viene realizando a efectos de elevar los niveles de rendiciones presentadas por parte de los beneficiarios.

Sin más, quedando a su entera disposición para lo que considere oportuno, lo saludo cordialmente.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2022.03.31 11:56:32 -03:00

Andrea Cecilia ESCANDE
Directora Nacional
Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria
Ministerio de Educación

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2022.03.31 11:56:32 -03:00

ANEXO II ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS DEL ORGANISMO

Análisis preliminar	Descargo del auditado	Análisis del descargo con fundamento de la decisión elevada a la Comisión
3.4. Aplicación de fondos	Al acordarse las paritarias para el sector docente y no docente de las Universidades Nacionales, se celebran Actas Acuerdo entre el MINISTERIO DE EDUCACION, las FEDERACIONES /REPRESENTACIONES GREMIALES y el CONSEJO INTERUNIVESRSITARIO NACIONAL (CIN). Dichos acuerdos establecen los incrementos salariales a otorgar (durante el año de vigencia de los mismos) al conjunto de trabajadores docentes y no docentes de las Universidades Nacionales. A su vez, las partes resuelven la fijación de un aporte solidario equivalente al UNO POR CIENTO (1%) del incremento de la masa salarial negociada a ser distribuida entre las federaciones que manifiesten la conformidad y acuerdo de las actas celebradas. El presente comentario pretende aclarar lo vertido en vuestro Informe toda vez que de la lectura del mismo se desprende que tal aportesolidario sería aplicado como "complemento salarial a los afiliados" de las representaciones gremiales (pag.14) o "cuyo fin no es otro que mejorar lascondiciones salariales de los afiliados" (pag.22). En tal sentido, la mejora salarial del conjunto de trabajadores está dada por el Acuerdo Paritario en sí.	Se modifica la redacción. Pág. 14, último párrafo, se elimina: *"complemento salarial a sus afiliados"* y se reemplaza por: *"aporte surgido en acuerdos equivalente al 1% del incremento salarial negocia-do en las paritarias".*
Hallazgos	**Descargo del auditado**	**Análisis del descargo con fundamento de la decisión elevada a la Comisión**
4.1.1. Marco normativo incompleto	Sin comentarios	Se confirma Hallazgo.
4.2.1. Informalidad en estructura orgánica. Las aperturas inferiores no se encuentran aprobadas.	Sin comentarios	Se confirma Hallazgo.
4.2.2. Carencia de normas básicas para regular su funcionamiento	Sin comentarios	Se confirma Hallazgo.
4.2.3. No existen	Sin comentarios	Se confirma Hallazgo.

criterios prestablecidos para la selección de beneficiarios		
4.2.4. Se hace referencia a los ODS, pero sin su utilización como criterio de selección	Sin comentarios	Se confirma Hallazgo.
4.2.5. Se tuvieron a la vista transferencias a beneficiarios no elegibles para gastos no elegibles	Al acordarse las paritarias para el sector docente y no docente de las Universidades Nacionales, se celebran Actas Acuerdo entre el MINISTERIO DE EDUCACION, las FEDERACIONES /REPRESENTACIONES GREMIALES y el CONSEJO INTERUNIVESRSITARIO NACIONAL (CIN). Dichos acuerdos establecen los incrementos salariales a otorgar (durante el año de vigencia de los mismos) al conjunto de trabajadores docentes y no docentes de las Universidades Nacionales. A su vez, las partes resuelven la fijación de un aporte solidario equivalente al UNO POR CIENTO (1%) del incremento de la masa salarial negociada a ser distribuida entre las federaciones que manifiesten la conformidad y acuerdo de las actas celebradas. El presente comentario pretende aclarar lo vertido en vuestro Informe toda vez que de la lectura del mismo se desprende que tal aportesolidario sería aplicado como"complemento salarial a los afiliados" de las representaciones gremiales (pag.14) o "cuyo fin no es otro que mejorar las condiciones salariales de los afiliados" (pag.22). En tal sentido, la mejora salarial del conjunto de trabajadores está dada por el Acuerdo Paritario en sí.	Se confirma Hallazgo en la medida en que las transferencias configuran gastos no elegibles. Se edita el destino de los fondos ya que los gremios y federaciones no especifican con qué fin utilizan los fondos transferidos. Se modifica redacción, Pág.22, último párrafo, se elimina: *"completar el incremento salarial vinculado con las paritarias del sector"* y *"estas transferencias se realizan en concepto de aporte solidario, cuyo fin no es otro que el de mejorar las condiciones salariales de los afiliados* y se reemplazan por: "*realizar aportes a los gremios y federaciones en función de los acuerdos paritarios, por un 1% del incremento salarial negociado".*
4.2.6. Normativa heterogénea sobre las condiciones de los desembolsos	Sin comentarios	Se confirma Hallazgo.
4.2.7. Se tuvieron a la vista transferencias efectuadas a instituciones sin que estas hayan elevado la rendición de fondos transferidos con anterioridad	El punto 4.2.7 de vuestro Informe considera que "otorgar fondos sin observar el prerrequisito de la aprobación de la rendición anterior además de incumplir la norma, constituye un riesgo de no advertir a tiempo el incumplimiento de las acciones por partedel beneficiario e impide a la Unidad Ejecutora del Programa conocer de manera oportuna y precisa el destino de los fondos transferidos". Al respecto, esta Dirección Nacional advierte que la norma faculta a la SPU a	Se confirma Hallazgo con modificaciones. Se comparte con el descargo del auditado que dicha circunstancia no produce un incumplimiento normativo pero si obsta a las buenas prácticas de gestión. Respecto a las mejoras que se vienen realizando podrán ser objeto eventualmente de revisión y análisis en posteriores auditorías. Se modifica redacción: Pág.

	suspender las transferencias de fondos en caso de incumplimiento en la presentación de rendiciones pero no la obliga. Se comparte lo informado por esa AGN en relación al perjuicio que conlleva la falta de información, pero se insiste con el fuerte trabajo que se viene realizando a efectos de elevar los niveles de rendiciones presentadas por parte de los beneficiarios.	24 primer párrafo, segundo renglón, se elimina: *"además de incumplir la norma"*, se reemplaza por: *"contraviene las mejores prácticas en la gestión de transferencias"*.
4.3.1. Utilización de fondos para gastos no contemplados	Al acordarse las paritarias para el sector docente y no docente de las Universidades Nacionales, se celebran Actas Acuerdo entre el MINISTERIO DE EDUCACION, las FEDERACIONES /REPRESENTACIONES GREMIALES y el CONSEJO INTERUNIVESRSITARIO NACIONAL (CIN). Dichos acuerdos establecen los incrementos salariales a otorgar (durante el año de vigencia de los mismos) al conjunto de trabajadores docentes y no docentes de las Universidades Nacionales. A su vez, las partes resuelven la fijación de un aporte solidario equivalente al UNO POR CIENTO (1%) del incremento de la masa salarial negociada a ser distribuida entre las federaciones que manifiesten la conformidad y acuerdo delas actas celebradas. El presente comentario pretende aclarar lo vertido en vuestro Informe toda vez que de la lectura del mismo se desprende que tal aporte solidario sería aplicado como "complemento salarial a los afiliados" de las representaciones gremiales (pag.14) o "cuyo fin no es otro que mejorar las condiciones salariales de los afiliados" (pag.22). En tal sentido, la mejora salarial del conjunto de trabajadores está dada por el Acuerdo Paritario en sí.	Se confirma Hallazgo. Se tiene en cuenta laaclaración respecto al destino de los fondos en tanto no son utilizados como complemento salarial, son de libre disponibilidad por parte de las federaciones y representaciones gremiales lo que refuerza la observación. Se modifica redacción, *Pág. 24 segundo párrafo 2° y 3° renglón, se elimina: "se destinan a un complemento salarial vinculado con las paritarias del sector. Son fondos que".* Se reemplaza por: *"configuran remesas que no llevan consigo un destino específico".*
4.4.1. La Actividad no cuenta con metas físicas establecidas, ni con un sistema de control y seguimiento de proyectos. Tampoco fueron definidos indicadores propios para medición de la gestión.	Sin comentarios	Se confirma Hallazgo.
4.5.1. De la muestra seleccionada, el 47,4% de los fondos transferidos fueron rendidos y el 13,7% de ese total cuenta con su rendición aprobada.	A partir del 16/02/2021 por la RESOL-2021-600-APN-ME se modificó el anterior reglamento de rendiciones establecido a través de la RESOL-2018-763-APN-MECCYT, y se implementó un nuevo procedimiento a través del SitraRed. Este nuevo procedimiento es obviamente, obligatorio para todas las transferencias que se	Se confirma Hallazgo. Los resultados de las acciones anunciadas por el auditado en cuanto a la implementación del nuevo procedimiento y sus resultados serán objeto eventualmente de revisión

	realicen desde dicha fecha en adelante. El hecho que las Instituciones Universitarias rindan a través del SitraRed, permitirá a todos los actores del proceso (tanto a nivel ministerial como a las propias instituciones), contar con la información (a través de dicho sistema) sobre los fondos transferidos, el estado de rendición y, el nivel de aprobación de la rendición. A su vez, esta Dirección Nacional ha iniciado procedimientos tendientes a realizar los reclamos pertinentes para las deudas correspondientes al período 2015-2020. Estos reclamos se han comunicado – durante los meses de julio y agosto del 2021 - a las Instituciones Universitarias por nota oficial a través del GDE indicando la deuda total de cada institución. Se ha decidido efectuar reclamos periódicos con el mismo objeto. Tal es así que durante estemes de marzo se han enviado nuevamente dichas comunicaciones.	y análisis en ulteriores auditorías.
4.5.2. La SPU no intima en tiempo y forma a las entidades que no realizan la rendición de cuentas	Sin comentarios	Se confirma Hallazgo.
4.6.1. Ausencia de metas físicas definidas	Sin comentarios	Se confirma Hallazgo.
4.6.2. Subejecución presupuestaria de 71,92%	Sin comentarios	Se confirma Hallazgo.

INFORME EJECUTIVO

I. IDENTIFICACION INSTITUCIONAL

ORIGEN DE LOS FONDOS	Nacionales
OBJETO DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS NACIONALES	Programa 26 "Desarrollo de la Educación Superior", Actividad 11, Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional (Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional -FUNDAR-) del Ministerio de Educación de la Nación para el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2018.
ORGANISMO RESPONSABLE	Ministerio de Educación.
ORGANISMO EJECUTOR	Secretaría de Políticas Universitarias
ESTRUCTURA DEL ORGANISMO EJECUTOR	Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria

II. INFORMACION INTERNA

PROYECTO Nro 1103710	**ACTUACIÓN N° 537/19**
OBJETO DE AUDITORÍA	Auditoría de gestión sobre el Programa 26 "Desarrollo de la Educación Superior", Actividad 11, Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional (Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional -FUNDAR-) del Ministerio de Educación de la Nación para el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2018.

III. HALLAZGOS

4.1. MARCO NORMATIVO GENERAL

4.1.1. Marco normativo incompleto

4.2. NORMAS DE PROCEDIMIENTO

4.2.1. Informalidad en estructura orgánica. Las aperturas inferiores no se encuentran aprobadas.

4.2.2. Carencia de normas básicas para regular su funcionamiento

4.2.3. No existen criterios prestablecidos para la selección de beneficiarios

4.2.4. Se hace referencia a los ODS, pero sin su utilización como criterio de selección

4.2.5. Se tuvieron a la vista transferencias a beneficiarios no elegibles para gastos no elegibles

4.2.6. Normativa heterogénea sobre las condiciones de los desembolsos

4.2.7. Se tuvieron a la vista transferencias efectuadas a instituciones sin que estas hayan elevado la rendición de fondos transferidos con anterioridad

4.3. GESTIÓN DE FONDOS

4.3.1. Utilización de fondos para gastos no contemplados

4.4. HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

4.4.1. La Actividad no cuenta con metas físicas establecidas, ni con un sistema de control y seguimiento de proyectos. Tampoco fueron definidos indicadores propios para medición de la gestión.

4.5. RENDICIÓN DE FONDOS

4.5.1. De la muestra seleccionada, el 52,6% de los fondos transferidos no fueron rendidos y el 86,3% de lo rendido no cuenta con su correspondiente aprobación.

4.5.2. La SPU no intima en tiempo y forma a las entidades que no realizan la rendición de cuentas

4.6. ASPECTO PRESUPUESTARIO, CONTABLE Y FINANCIERO

4.6.1. Ausencia de metas físicas definidas

4.6.2. Subejecución presupuestaria de 71,92%

IV. RECOMENDACIONES

6.1. Elaborar el marco normativo general que subsane el vacío generado entre la norma de creación y su derogación parcial, que describa la intervención, brinde un marco coherente y suficiente, sus objetivos generales, áreas responsables y determine qué normativa específica debe crearse *(4.1.1.)*.

6.2. Establecer la reglamentación específica que comprenda todas las líneas de financiamiento y acciones del programa, y permita elaborar herramientas de gestión mediante procesos de planificación, monitoreo y evaluación (tales como tableros de situación, teniendo en cuenta, por ejemplo, la dimensión de equidad) y manuales de

procedimientos que contengan condiciones para la selección de beneficiarios, determinación de gastos elegibles, procedimientos para la presentación y tramitación de los proyectos, condiciones para los desembolsos (incluyendo la rendición de fondos anteriores), requisitos para informes de avance y final de los proyectos, entre otros *(4.2.2; 4.2.3; 4.2.5; 4.2.6 y 4.2.7.).*

6.3. Aprobar un organigrama completo, con las aperturas inferiores, que refleje claramente las distintas acciones, misiones y funciones de las áreas, detallando sus responsabilidades (incluyendo aquellas respecto de las transferencias en el marco del Fundar) con el objeto de ordenar su funcionamiento y establecer un marco de control interno más eficiente *(4.2.1).*

6.4. Incorporar las metas específicas 4.3, 4.4 y 4.5 de los ODS adaptados en Argentina, vinculados con el acceso igualitario a la enseñanza universitaria, la eliminación de las desigualdades de género existentes y la consecución de las competencias técnicas para la inserción laboral en la planificación de las acciones vinculadas del Fondo *(4.2.4).*

6.5. Cumplir con la normativa vigente y asignar los fondos a las universidades nacionales con el objeto de cumplir con su misión principal de fomentar el desarrollo institucional.

Si por la dinámica de la intervención el auditado considera que otras instituciones deben ser incluidas en el Fondo deberá crear las condiciones normativas y/o administrativas para que estas sean contempladas, determinando la misión y finalidad - gasto elegible-. Ello puede lograrse mediante la inclusión de estos nuevos beneficiarios entre los elegibles para el programa o mediante la creación de un programa presupuestario aparte que los identifique como beneficiarios. *(4.2.5. y 4.3.1.)*

6.6. Al haberse constituido en actividad presupuestaria, el FUNDAR no cuenta con metas físicas e indicadores, elementos esenciales para monitorear la gestión de las transferencias y evaluar sus resultados. Se recomienda elaborar las metas con precisióny procurando el mayor nivel de desagregación posible para lograr así un adecuado análisis de la eficiencia, eficacia y resultados de la gestión presupuestaria *(4.4.1 y 4.6.1).*

6.7. El auditado debe velar por la rendición de la totalidad de las transferencias otorgadas. La rendición de fondos públicos no debe excluir a ningún beneficiario (en el caso que nos ocupa, sea universidad, sindicato o federación), y debe hacer valer la facultad que le otorga la normativa vigente en cuanto a la suspensión de nuevas transferencias a las instituciones que no presenten en tiempo y forma la rendiciones de remesas anteriores. Se debe proceder oportunamente a las intimaciones pertinentes. Esta área de importancia crítica debe contar con recursos humanos suficientes y adecuados *(4.5.1 y 4.5.2).*

6.8. Cumplir en informar a la Oficina Nacional de Presupuesto los motivos de los desvíos presupuestarios significativos. El auditado no debería dejar de brindar unaexplicación formal de esta situación, aún si se trata de la responsabilidad de las autoridades de la gestión anterior o de la actual *(4.6.2).*

V. CONCLUSIONES

De la evaluación realizada por este equipo de auditoría surge que el FUNDAR tiene desde sus inicios una debilidad en su estructura jurídica y administrativa, circunstancia que impacta en todo el desarrollo de su implementación.

Esta intervención comenzó en 2005 revestida con las características de un Programa. La Resolución que lo creó le otorgó una estructura organizativa con todas las herramientas básicas de gestión. Dos años después se desmanteló su estructura, transfiriendo a la SPU la asignación de las tareas de seguimiento del cumplimento de las obligaciones de carácter académico e institucional asumidas por las instituciones universitarias en los convenios pendientes de ejecución y en los que se aprueben en el futuro, como así también el control de las rendiciones de cuentas de los fondos asignados.

Ni cuando aún se encontraba en vigencia el Consejo Consultivo ni a posteriori se lograron desarrollar normas e instrumentos básicos para su funcionamiento. Esa carencia se tradujo en un deficiente control interno cuyas debilidades más destacadas son las vinculadas a las demoras excesivas en las rendiciones de fondos, sus aprobaciones y oportunamente su falta de intimación; párrafo aparte merece el otorgamiento de fondos a organizaciones que no constituyen instituciones universitarias los que además no son obligados a rendir (sindicatos y federaciones).

Estas y otras cuestiones detalladas en el informe, como por ejemplo la notable subejecución en el ejercicio auditado (que denota una planificación deficiente), determinan que sea propicio revisar este diseño, fortalecerlo o transformarlo, determinar claramente actores intervinientes y beneficiarios, brindarle a este conjunto de líneas de financiamiento un objetivo claro y coherente, con metas y resultados, estableciendo evaluaciones periódicas, todo ello en función de lograr una mejora continua, mitigar riesgos y en definitiva otorgar más transparencia en el uso de los recursos puestos a disposición de esta política pública.

Ciudad de Buenos Aires, 26 de abril de 2022.

GOROSTEGUI Martin

Jefe de Departamento de Control de Transferencias a Provincias y al Sector Privado
Auditoría General de la Nación

MARTÍNEZ ODDONE Heriberto Agustin

Firmado digitalmente por MARTÍNEZ ODDONE Heriberto Agustin
Fecha: 2022.05.12 17:39:03 -03'00'

Gerente de Control de Transferencias de Fondos Nacionales
Auditoría General de la Nación

Programa 26 "Desarrollo de la Educación Superior", Actividad 11, Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional (Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional -FUNDAR-) del Ministerio de Educación de la Nación para el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2018.

Gestión

GERENCIA DE CONTROL DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS NACIONALES
Departamento de Control de Transferencias a Provincias y al Sector Privado

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

- Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Decreto 1344/2007, reglamentario de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Ley 27.431 de Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional del año 2018
- Decisión Administrativa 6/2018 de Jefatura de Gabinete de Ministros, distributiva de la Ley 27.431
- Ley 24.521 de Educación Superior
- Ley 26.075 de Financiamiento Educativo
- Ley 26.206 de Educación Nacional
- Normas del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR):
    - Resolución MECyT 260/2005 de creación del FUNDAR
    - Resolución MECyT 1100/2007 de derogación
    - Resolución MECCyT 763/2018 que regula la rendición de fondos
    - Convenios y protocolos con organismos participantes
    - Resoluciones aprobatorias de los proyectos presentados por entidades participantes
    - Resoluciones de autorización de transferencias

Aclaraciones previas

El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas, mientras que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son responsables del financiamiento, supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y universidades provinciales (Ley 24.521, artículo 2, sustituido por Ley 27.204, artículo 2).

Asimismo, se establece que le corresponde al Ministerio de Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta y respetando siempre la autonomía académica e institucional de las universidades (Ley 24.521, artículo 70).

Las obligaciones del gobierno nacional también incluyen el aumento de la inversión en educación, ciencia y tecnología y la mejora en la eficiencia en el uso de los recursos *"con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país"* (Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, artículo 1°).

En ese marco, el Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR) fue creado mediante Resolución 260/2005 MECyT *"…con la misión principal de promover y fomentar acciones universitarias para el desarrollo nacional y regional tendientes a la mejora de la calidad y pertinencia de las universidades nacionales"* (artículo 1). La misma norma establecía la asignación de fondos a las instituciones universitarias nacionales mediante dos modalidades: 1) Proyectos especiales y 2) Contratos Programa Plurianuales celebrados entre la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y las instituciones universitarias nacionales.

Esta norma de creación fue derogada parcialmente por Resolución 1100/2007; la misma expresa que *"si bien subsisten las razones que motivaron la creación del FUNDAR, la experiencia acumulada en su*

implementación, permite prescindir de su estructura de funcionamiento". Resuelve mantener las actividades dentro del programa presupuestario 26 -Desarrollo de la Educación Superior-, actividad 11 del Ministerio así como asignar las tareas de seguimiento del cumplimento de las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias en los convenios pendientes de ejecución y en los que se aprueben en el futuro a las áreas pertinentes de la SPU, y en particular, las tareas de control de rendición quedan a cargo de la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria.

De esta manera, el FUNDAR deja de funcionar bajo el diseño de programa como construcción técnica pero permanece como una actividad presupuestaria que financia un conjunto de proyectos de distintas características, cada uno de ellos con su convenio específico.

Los fondos están destinados a universidades nacionales cuya misión principal es fomentar el desarrollo institucional de las universidades nacionales en el marco de las diferentes líneas de financiamiento, entre las que se destacan: el mejoramiento de carreras de interés público, el apoyo a programas de mejora institucional, la articulación entre el nivel medio y la universidad, la promoción de la universidad argentina, el aporte al desarrollo territorial sostenible, la seguridad, sustentabilidad y accesibilidad de los edificios universitarios, entre otras acciones.

La asignación de fondos prevista para la Actividad 11 (crédito vigente) en el presupuesto 2018 fue de $3.212.895.091 de los cuales se ejecutaron $902.704.559 (crédito devengado) y se pagaron $428.833.893.

CONCLUSIONES

De la evaluación realizada por este equipo de auditoría surge que el FUNDAR tiene desde sus inicios una debilidad en su estructura jurídica y administrativa, circunstancia que impacta en todo el desarrollo de su implementación.

Esta intervención comenzó en 2005 revestida con las características de un Programa. La Resolución que lo creó le otorgó una estructura organizativa con todas las herramientas básicas de gestión. Dos años después se desmanteló su estructura, transfiriendo a la SPU la asignación de las tareas de seguimiento del cumplimento de las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias en los convenios pendientes de ejecución y en los que se aprueben en el futuro, como así también el control de las rendiciones de cuentas de los fondos asignados.

Ni cuando aún se encontraba en vigencia el Consejo Consultivo ni a posteriori se lograrondesarrollar normas e instrumentos básicos para su funcionamiento. Esa carencia se tradujo en un deficiente control interno cuyas debilidades más destacadas son las vinculadas a las demoras excesivas en las rendiciones de fondos, sus aprobaciones y oportunamente su falta de intimación; párrafo aparte merece el otorgamiento de fondos a organizaciones que no constituyen instituciones universitarias los queademás no son obligados a rendir (sindicatos y federaciones).

Estas y otras cuestiones detalladas en el informe, como por ejemplo la notable subejecución en el ejercicio auditado (que denota una planificación deficiente), determinan que sea propicio revisar este diseño, fortalecerlo o transformarlo, determinar claramente actores intervinientes y beneficiarios, brindarlea este conjunto de líneas de financiamiento un objetivo claro y coherente, con metas y resultados, estableciendo evaluaciones periódicas, todo ello en función de lograr una mejora continua, mitigar riesgos y en definitiva otorgar más transparencia en el uso de los recursos puestos a disposición de esta política pública.