

SESIONES ORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1114

Impreso el día 6 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 19 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe referido al Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Promedu I) componente 1.1. “Becas para la retención y promoción en el nivel secundario” subprograma 1 – contrato de préstamo BID 1.966 OC/AR, período comprendido entre el 17/04/08 y el 31/12/11. (135-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe referido al Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Promedu I) componente 1.1 “Becas para la retención y promoción en el nivel secundario” subprograma 1 - contrato de préstamo BID 1.966 OC/AR, período comprendido entre el 17/4/08 y el 31/12/11.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar una auditoría de gestión en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, que tuvo por objeto el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Promedu I) componente 1.1 “Becas para la retención y promoción en el nivel secundario” subprograma 1 - contrato de préstamo BID 1.966 OC/AR, aprobado por resolución de AGN 256/13.

El período auditado comprende entre el 17/4/08 y el 31/12/11. Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron entre el 1/5/12 y el 31/3/13.

En el apartado “Limitaciones al alcance”, la AGN señala que: “Debido a las limitaciones del sistema de información de gestión de becas del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) –ejecutor de la línea de acción Asignación de Becas del componente objeto de auditoría– para proveer de información integral acerca del proceso de Solicitud, asignación y pago de becas y de su fragmentación en los sistemas de información Afrodita, sistema de información UEPEX y otros programas informáticos desarrollados para la administración de becas y a los efectos de analizar el grado de cumplimiento de los objetivos de la línea de acción en términos de sus resultados se consultaron otras fuentes de información. Estos datos de carácter secundario fueron suministrados por la UEC Promedu I y provinieron de las siguientes fuentes: documento del proyecto; informes de actividades; información de desembolsos del subprograma 1 - Promedu I y de sus estados contables. Asimismo se ha procedido a la constatación de los datos de las fuentes citadas mediante procedimientos de carácter analítico y testimonial. Esta información ha sido utilizada para emitir opinión en el presente informe de auditoría”.

La AGN realiza, entre otras, las siguientes observaciones:

Referentes a la población objetivo

1. Cumplimiento fuera del plazo establecido para la meta poblacional fijada para el componente (años 2008 y 2009): se establecieron como metas de cobertura de becas de alumnos secundarios de 500.000 alumnos para el año 2008 y de 550.000 alumnos para el año 2009. A la fecha de cierre del informe de la AGN, el ritmo de becas transferidas permitió una cobertura del 73,80 % de la meta anual en 2008 y una cobertura del 92,98 % de la meta anual de 2009. Sin embargo, estas metas debieron alcanzarse en su año correspondiente (2008 y 2009).

Dado que el beneficio se diseñó para sostener la “retención” de los alumnos en el nivel secundario, mediante la asignación de becas con el fin de aumentar la equidad en la enseñanza media de las escuelas públicas de la Argentina, la AGN observa que las demoras en la asignación y transferencia de los fondos no constituyeron un elemento dinamizador del programa para el cumplimiento de este objetivo.

La meta de cobertura poblacional fue parcialmente cumplida. Si se ajustan los resultados de becas asignadas con las efectivamente pagadas fuera de su año de programación en el año 2008 sólo el 19,90 % de las becas devengadas fueron pagadas durante el mismo mientras que el resto se abona en el año siguiente. Asimismo, para el año 2009 el 40,01 % de las devengadas fueron pagadas en los años 2010 y 2011.

2. Incompleto cumplimiento de la meta de cobertura del componente 1.1 para escuelas seleccionadas: la AGN efectuó dos visitas de campo a 20 escuelas seleccionadas para verificar el desempeño del componente 1.1. Becas con respecto a las áreas críticas de gestión. Las metas de cobertura del componente se evaluaron mediante cuestionarios a los funcionarios de las escuelas de origen y de las escuelas de cabecera. Con respecto al año 2009, las opiniones recibidas por parte de los entrevistados indican que el pago de las becas a los alumnos se retrasó considerablemente por múltiples factores. Esta situación se vio agravada por el retraso del proceso de bancarización del pago de becas secundarias, mediante la tarjeta de Ticket Banco Nación. Esta tarjeta, a partir del año 2009, se les entregaba a los adultos responsables y los habilitaba a concurrir al Banco Nación a retirar la beca correspondiente. Asimismo, la AGN identificó carencias de información a nivel de las UJE provinciales, de las escuelas de cabecera y de las escuelas de origen, acerca de la evolución de la entrega de las tarjetas de Ticket Banco Nación. Otro de los aspectos señalados por los entrevistados consistió en la existencia de un número considerable de alumnos seleccionados con becas asignadas que no recibieron el pago de sus becas 2009 durante dicho año, debiendo regresar al año siguiente para reclamar la beca en sus escuelas y completar los tramites correspondientes.

3. Debilidad de fortalecimiento y actualización del circuito de becas del componente 1.1.: el Promedu I no participó en el circuito de diseño, elaboración y determinación de las variables que se utilizaron para armar

y actualizar el sistema de indicadores de ponderación, que fuera desarrollado por el Ministerio de Educación (ME). De esta forma, el programa no pudo verificar si la asignación de becas a los beneficiados cumplieron con el objetivo previsto en el mismo.

4. Debilidad en las acciones de monitoreo para la retención de los alumnos secundarios becados: en diversos documentos del programa, el banco destaca el objetivo de “retención” de los alumnos del nivel de enseñanza media de las escuelas públicas de la Argentina. Al respecto, la AGN observa que en el período 2008 al 2011, la UEC no presentó al BID en sus informes de actividades del componente 1.1., datos de seguimiento de los efectos de la “Asignación de becas” sobre el indicador de “retención” de los alumnos secundarios, dificultándose así el monitoreo del cumplimiento de dicho criterio.

Referentes a las actividades y circuitos

5. Duplicación de etapas en el diseño del circuito de autorización de beneficiarios de becas estudiantiles secundarias: la AGN detectó la existencia de demoras en el circuito de “Solicitud, asignación y pago” de becas, con respecto a los plazos de pagos para mayo/junio y septiembre/octubre de los años 2008 y 2009. Estas demoras presentaron múltiples causas, identificándose algunas tareas duplicadas en el circuito.

6. Debilidades de la etapa de “Monitoreo y seguimiento” del circuito de “Solicitud, asignación y pago” de becas: en los documentos del préstamo se identificaron escasas referencias a la etapa de “Monitoreo y seguimiento” del circuito de “Solicitud, asignación y pago” de becas. Una situación similar se constató en las entrevistas y reuniones efectuadas en la UEC y a nivel central del ME. En una etapa posterior (fines de 2008), la UEC Promedu I desarrolló un informe que incluía referencias al control de gestión del circuito del componente 1.1. Becas, pero que fue de reducida utilización a lo largo del año 2009 y suspendido en el cuarto trimestre de ese año por la discontinuidad de las becas secundarias del PNBE debido a la irrupción de la AUH.

La reducida implementación del control dificulta el seguimiento de los becados y la verificación del impacto del programa sobre la calidad educativa de la población objetivo.

7. La AGN observó desconocimiento de las condiciones y plazos de directivas de guarda de documentación de alumnos becados secundarios del PNBE en las escuelas secundarias entrevistadas.

8. Escaso monitoreo del circuito de pago de becas a partir de la implementación de la bancarización: entre las diferentes causas de demoras en el circuito “Selección, asignación y pago” de las becas secundarias los retrasos en el pago de becas por causas de su cobranza en sede bancaria fue una constante en los relevamientos realizados. Con la finalidad de disminuir dichas demoras, el ME realizó un convenio con el Banco de

la Nación Argentina, para el pago mediante la entrega a los adultos responsables de una tarjeta de débito denominada Ticket Banco Nación en el año 2009. De la información recopilada, la AGN concluye que la bancarización mediante la tarjeta Ticket Banco Nación introdujo importantes retrasos en el pago de becas durante el año 2009. Ante esta situación se observa que la UEC no realizó las actividades de monitoreo y sus correcciones en tiempo para evitar lo señalado. Ello puede ser causal de afectación en la capacidad de retención escolar de los alumnos becados.

Referentes al sistema de información gerencial y bases informáticas

9. Carencia de acciones de fortalecimiento al circuito de “Asignación de becas” ante la incompleta implementación del SABE en el año 2009: a partir de la información recopilada y de las entrevistas efectuadas, la AGN pudo establecer que el Sistema de Administración de Becas Estudiantiles –SABE– no funcionó adecuadamente, debiendo la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) desarrollar mecanismos informáticos alternativos de procesamiento de datos para mantener el pago de becas secundarias en funcionamiento en el año 2009, entre ellos continuar utilizando el sistema “Afrodita”. Ante la incompleta implementación del SABE en el año 2009, el Promedu I carecía de un sistema de monitoreo adecuado para el circuito de “Solicitud, asignación y pago” de becas del área de coordinación de becas de la DNPS.

10. La AGN observó la carencia de bases de datos actualizadas de “Alumnos secundarios becados” y de “Becas mandadas a pagar”, con la finalidad de permitir el monitoreo y seguimiento por parte de la DNPS y de la UEC Promedu I de los fondos aplicados. En este sentido, la auditoría destaca que, si bien esta información resulta crítica para el seguimiento y el monitoreo, ya que las becas 2009 se siguieron pagando hasta el año 2011, su nivel de agregación dificulta el análisis tanto a nivel provincial, como por circuito escolar y por cohorte de alumnos secundarios becados, debilitando el seguimiento de los efectos del componente sobre los niveles de retención de la escuela de enseñanza media.

11. El componente 1.1. Becas del SPI - Promedu I careció de un sistema de información integrado gerencial (SIIG): esta situación redujo las posibilidades de seguimiento de la gestión de becas por parte del programa a nivel nacional, en las jurisdicciones provinciales y para el seguimiento plurianual de cohortes de alumnos becados. La carencia de un SIIG no permitió el seguimiento de la trazabilidad de los fondos transferidos a los alumnos, así como de los fondos devueltos o provenientes de las cuentas “cereadas” del BNA, por falta de cobranza de las respectivas becas de los alumnos secundarios.

Referentes al análisis económico financiero

12. Pago de comisiones de compromiso en exceso a lo planificado: la extensión del plazo y de la fechas de desembolsos implicó el pago de comisiones de compromiso para el subprograma 1 por un valor excedente de u\$s 202.501 que constituye un valor 16,22 % superior al monto original teórico de u\$s 1.248.538 que se debió abonar al completarse los desembolsos.

13. Los datos provistos por el componente 1.1. Becas en los “Informes de actividades” del SPI - Promedu I no son homogéneos, lo que dificulta el análisis comparativo de su ejecución financiera.

14. Transferencias de fondos del componente 1.1: las becas exceden los plazos del POA 2008-09.

Respecto de los criterios de eficacia y eficiencia

15. Reducido logro de la eficacia. La Unidad Ejecutora Central (UEC) y la DNPS no cumplen con el cronograma previsto de ejecución del componente 1.1. Becas: las metas de cobertura poblacional de alumnos secundarios becados no se cumplieron en ninguno de sus años de asignación. En 2008 se logró transferir becas para alcanzar el 78,77 % de la población objetivo del componente 1.1. y el resto de los alumnos con becas devengadas en 2008, recibió las becas en el año 2009 (21,23 %). Con respecto a los alumnos con becas asignadas en el año 2009 se cubren con becas 50,17 % de los alumnos con transferencias, mientras el grupo restante recibe las becas en los años 2010 y 2011. Según el “Informe inicial”, el componente 1.1. debió ser ejecutado durante el año 2008 y el año 2009, previéndose desembolsar el 100 % en ese periodo. Ello indica que el programa logra un reducido nivel de eficacia física y financiera por la demora en la ejecución de los fondos, con el consiguiente deterioro de sus efectos sobre la “retención” y la “equidad” en el acceso para la población objetivo del programa.

16. Eficiencia en la aplicación de los recursos del componente 1.1.: el componente 1.1. se destinó al financiamiento de una porción de las becas del PNBE. En las becas 2008 quedaron pendientes para su pago u\$s 15.885.422, monto que se pagó en el año 2009. En el caso de las becas otorgadas en el año 2009 quedaron pendientes de desembolso u\$s 86.727.242 que se transfirieron en los años 2010 (u\$s 70.419.445) y 2011 (u\$s 16.307.797). La ejecución parcial de los fondos del componente en sus correspondientes años de “devengamiento” (2008-2009) generó una pérdida de eficiencia al programa dado que los fondos presentaban un elevado costo de oportunidad.

En función a lo expuesto, la AGN efectúa las siguientes recomendaciones:

Nivel de cobertura de la población objetivo: se recomienda desarrollar una adecuada fundamentación de los valores del nivel de las metas de cobertura de la población objetivo con especial énfasis y detalle de los resultados esperados. Identificar claramente los efectos esperados en lo referente a las variables de calidad de

la educación, en especial las referidas al acceso y la retención de alumnos elegibles.

Análisis de los circuitos y de las actividades: explicar en forma detallada el circuito de “Solicitud, asignación y pago” de becas, sus actividades previstas, evitar duplicaciones y exponer en los documentos del proyecto los circuitos y formularios requeridos para su seguimiento y control.

Sistema de información integrado gerencial: se recomienda el diseño e implementación de un “sistema de información integrado gerencial” que le permita al programa cumplir con sus funciones de “monitoreo y seguimiento”. Para ello, la AGN recomienda el desarrollo de un tablero de control de gestión con los principales indicadores de proceso y resultados para una gestión eficaz y eficiente del programa.

Ejecución financiera del componente 1.1.: analizar periódicamente la ejecución económica y financiera del componente en relación a las metas financieras y de condiciones de desembolso establecidas en los documentos del proyecto.

En relación a las mejoras en la eficacia, eficiencia y economía del programa: analizar periódicamente la evolución del logro de las metas previstas así como su vinculación con la ejecución financiera del programa a fin de corregir los desvíos y evitar desajustes en el cumplimiento de las metas previstas.

Conforme a las líneas críticas de auditoría evaluadas en su examen de gestión, la AGN concluye que: “...el componente cumple en forma parcial con las metas poblacionales previstas. Los circuitos de las actividades y de los resultados muestran debilidades en la definición del circuito y duplicaciones de algunas actividades lo cual afecta al programa en varios aspectos pero, en particular, el cumplimiento de los plazos previstos en sus metas. El formulario instructivo del circuito denominado solicitud, asignación y pago de becas que fuera desarrollado en el año 2009 en la etapa de monitoreo y seguimiento debe ser revisado en relación a la debilidad señalada. El análisis económico financiero muestra un reducido grado de ejecución en relación a los niveles programados y en un plazo mucho más prolongado que el establecido en el informe inicial del préstamo BID 1.966 OC/AR, con la reducción considerable del efecto sobre la ‘pertenencia’ de los alumnos becados a su escuela de cabecera. Se logró una desigual eficacia financiera, ya que en el año 2008, el 78,77 % de los fondos son transferidos en el año de su devengamiento, mientras que en el 2009 sólo el 51,67 % de los fondos son transferidos en el año correspondiente. Esta situación se extiende a los resultados alcanzados por el programa de becas asignadas y pagadas. El programa mostró un nivel limitado de eficiencia, ya que se presentaron retrasos en los pagos de becas en el año 2008 y se duplicaron las demoras en el año 2009, generando elevados costos de oportunidad para el programa en la aplicación de dichos fondos. Asimismo, las estrategias desarrolladas por el programa en el año 2009 para

mitigar o eliminar las demoras de pago (desarrollo del sistema informático SABE e implementación de la tarjeta ‘Ticket Banco Nación’) no lograron su cometido”.

El día 15/10/13 la Comisión Supervisora de la Gerencia de Control de la Deuda Pública (CSGCDP) procedió al envío del proyecto de informe de auditoría de gestión. Con fecha 30/10/13 se recibió el descargo del ME. El análisis de las respuestas se encuentra en el punto.j) Análisis del descargo, del informe de auditoría.

Una parte significativa de los descargos emitidos por parte del auditado se relacionan con el suministro de información por parte de la UEC - Promedu I al equipo de auditoría. En relación a esta circunstancia, la AGN destaca que la información no fue provista con los niveles de integridad y completitud requerida durante las tareas de campo, lo que impidió disponer de información completa al momento de generar las observaciones redactadas en el informe.

Se señala, asimismo, que a raíz de la respuesta recibida por parte del ente auditado, la AGN procedió a adecuar la redacción en algunos puntos del informe.

Pablo G. González. – José M. Á. Mayans. – Gerardo R. Morales. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. Miguel Á. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-541/13, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución 256/13 aprobando el informe, la síntesis ejecutiva y ficha realizados en el ámbito del Ministerio de Educación - Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Promedu I) componente 1.1. “Becas para la retención y promoción en el nivel secundario” subprograma 1 - contrato de préstamo BID 1.966 OC/AR, período comprendido entre el 17/4/08 y el 31/12/11; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe referido al Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Promedu I) componente 1.1. “Becas para la retención y promoción en el nivel secundario” subprograma

1 - contrato de préstamo BID 1.966 OC/AR, período comprendido entre el 17/4/08 y el 31/12/11.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

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

Sala de la comisión, 27 de febrero de 2015.

*Pablo G. González. – José M. Á. Mayans. –
Gerardo R. Morales. – Manuel Garrido.
– Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas.
Miguel Á. Pichetto.*

2

Ver expediente 135-S.-2016.