



AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

INFORME EJECUTIVO

Programa 44 – Promoción y financiamiento de actividades de ciencia, tecnología e innovación productiva

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

PERIODO 01-01-2017 / 31-07-2020

Actuación 322/2020-Proyecto 110400613

OBJETO DE AUDITORÍA

La gestión y aplicación de los fondos transferidos por el entonces Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Programa 44 Promoción y Financiamiento de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Período auditado: Enero del año 2017 a Julio del 2020.

OBJETIVO

Evaluar la gestión, aplicación y rendición de los fondos nacionales transferidos en el marco del Programa 44 – Promoción y Financiamiento de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar la existencia y aplicación de un marco legal.
- Verificar la gestión de los proyectos financiados por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (en adelante AGENCIA) en relación a los fondos del FONCYT.
- Verificar los controles realizados por la AGENCIA en relación con los fondos transferidos a los entes beneficiarios.



ALCANCE DEL EXAMEN

El trabajo fue realizado en conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por Res. 26/2015 y sus complementarias Res. 186/2016 y 187/2016, dictadas por el Colegio de Auditores de la AGN en virtud de las facultades conferidas por el art. 119 inc. d) de la Ley 24.156.

Las tareas de campo se desarrollaron hasta el mes de febrero del 2024.

ENFOQUE DE AUDITORÍA

El enfoque de esta auditoría se orientó a procesos y su cumplimiento, con el propósito de permitir una comprensión completa del funcionamiento de la AGENCIA, en lo atinente a la operatoria de las transferencias al FONCYT.

LIMITACIONES A LAS TAREAS DE CAMPO

No fue suministrada la identificación de los movimientos presupuestarios con los distintos instrumentos que gestionó la AGENCIA, habiéndose procedido a realizar las tareas de auditoría referidas a la muestra a partir de la información entregada en planilla de cálculo de las resoluciones de adjudicación de beneficios.

Esta auditoría se desarrolló parcialmente en el periodo de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) por el Covid-19 situación que afectó el normal desenvolvimiento por parte del auditado ante los requerimientos de la auditoría. Por su parte el CAG dispuso la adhesión a los Decretos emitidos por el Poder Ejecutivo Nacional y se estableció la abstención del personal de concurrir a sus lugares de trabajo y cumplir funciones a distancia, en tono con las recomendaciones y medidas por la situación epidemiológica, a fin de mitigar el impacto sanitario.

DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA

Teniendo en cuenta variables propias del objeto de auditoría y los agentes disponibles para desarrollar la tarea de auditoría se decidió la aplicación de un modelo *de muestreo no probabilístico*. El análisis respecto de la viabilidad de su implementación, se



realizó fijando como premisa que contemplase una materialidad superior al 40% de los fondos adjudicados que integran el universo de análisis y que incluyera los diferentes instrumentos gestionados por el FONCYT.

Las resoluciones de adjudicación seleccionadas alcanzan una materialidad de \$3.130.883.086,27 integrando el 59,79% de los \$5.236.112.209,69 del universo definido.

ACLARACIONES PREVIAS

El PROGRAMA, es el responsable de promover, organizar y administrar los instrumentos para la promoción y el fomento del desarrollo científico tecnológico y de la innovación en el país que son gestionados por la AGENCIA.

El cuadro expone las cifras presupuestarias del PROGRAMA para el período auditado.

Cuadro 1- Ejecución Presupuestaria del Programa

PERIODO	CRED. INICIAL (En \$)	CRED. VIGENTE (En \$)	DEVENGADO (En \$)	PAGADO (En \$)
2017	652.804.588,00	1.745.578.717,00	1.745.578.716,00	1.482.755.198,00
2018	1.447.289.782,00	1.513.289.782,00	1.500.089.780,45	1.429.089.780,45
2019	1.413.290.000,00	2.446.290.000,00	2.446.290.000,00	2.204.850.750,48
2020	2.446.290.000,00	3.149.924.999,00	3.120.092.334,88	2.380.352.826,86
Total	5.959.674.370,00	8.855.083.498,00	8.812.050.831,33	7.497.048.555,79

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del e-SIDIF.

La AGENCIA cuenta con funciones específicas de selección y aprobación de financiamiento, como de supervisión y evaluación de los instrumentos promocionales que gestiona¹. Por su parte gestiona su actividad a través de diferentes fondos:

- ▶ FONCYT: Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica.
- ▶ FONTAR: Fondo Tecnológico Argentino.
- ▶ FONSOFT: Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software.
- ▶ FONARSEC: Fondo Argentino Sectorial.

¹ [D.N.U 157/2020](#). Art. 3. Inc. a y h.



Del análisis de las transferencias del PROGRAMA, surge que las actividades con mayor significatividad económica son las referidas a **“INNOVACION TECNOLOGICA”**, siendo esta, objetivo de financiamiento del FONCYT.

La responsabilidad primaria² del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica – FONCYT es la de *“financiar proyectos en las áreas de la Ciencia y la Tecnología en el marco de los planes, programas y prioridades establecidos para el sector, a través de procedimientos de evaluación estrictos, rigurosos y transparentes que aseguren la calidad, mérito y pertenencia”*, en tanto que las acciones que tiene asignadas son:

1. *Realizar concursos públicos y abiertos de proyectos de investigación y otros programas de desarrollo científico y tecnológico en el marco del Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología.*
2. *Establecer y difundir ampliamente las bases de las convocatorias y los resultados de la financiación de proyectos.*
3. *Implementar mecanismos de evaluación conformando órganos colegiados que, respetando la evaluación por pares, prioricen los proyectos a financiar, asegurando la transparencia en el método, la ética en el proceder y el rigor en la selección de calidad.*
4. *Estimular la formulación de proyectos destinados a establecer o aumentar la cooperación entre grupos de trabajo localizados en distintas zonas del país.”*

El FONCYT se encuentra vinculado a la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos desarrollados por investigadores pertenecientes a instituciones públicas y privadas sin fines de lucro radicadas en el país. El fondo se ejecuta a través de diversas líneas de financiamiento / instrumentos -bajo la tipología de subsidios- que tienen definidos sus respectivos objetivos y tipo de beneficiarios.

² Decreto 1660/96



Por otra parte, en el marco de la declaración de Emergencia Pública Sanitaria declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, el FONCYT también gestionó proyectos del instrumento COVID 19 a través de la convocatoria extraordinaria.

El modo de acceso al subsidio varía en función de cada línea de financiamiento, pudiendo ser por Convocatoria Pública o por Ventanilla Permanente.

- ✓ **Convocatoria Pública:** para el caso de los instrumentos que se desarrollan en base a convocatorias con aperturas y cierres a lo largo del año calendario.
- ✓ **Ventanilla Permanente:** para el caso de los instrumentos que se desarrollan en base a una única resolución de apertura de convocatoria, pero con resoluciones de adjudicaciones parciales, que no necesariamente coinciden con el año calendario en que se aprobó la apertura de la convocatoria ya que, por su modalidad, las puede haber posteriores.

En lo atinente al monto financiado varía según cada proyecto y se define un tope. En cuanto al plazo de ejecución, también es variable comprendiendo períodos que van de los 24 a 36 meses, según el caso.

En el caso de IP-COVID-19, las propuestas podían incluir solicitudes de fondos por la suma en pesos equivalente a US\$ 100.000 (dólares estadounidenses cien mil) como máximo por proyecto y con una duración de hasta 1 año. Al momento de la selección, se priorizaba aquellos proyectos que pudiesen tener un primer resultado dentro de los primeros SESENTA (60) días corridos desde la adjudicación y luego los proyectos con resultados dentro de los primeros SEIS (6) meses.

Estas instancias, así como las ligadas a la ejecución y rendición de cuentas se hallan reguladas por Manuales de procedimientos y operativos elaborados por la Agencia que describen los procedimientos a seguir para tramitar los proyectos de los diferentes instrumentos gestionados en el marco de FONCYT. Además, para cada convocatoria se establecen bases o guías que determinan las condiciones.



En cuanto al esquema de rendición de cuentas, el proceso está a cargo de las UA³, que son quienes ponen a disposición su estructura administrativa para realizar los controles correspondientes y remiten mediante certificación contable la aprobación de las rendiciones a la AGENCIA.

El Manual de Procedimientos del FONCYT contiene un apartado que regula la rendición de los subsidios y por otro lado se cuenta con normativa particular (Manuales de Administración de Operaciones, Instructivos, Contratos y/o bases para el llamado de concursos) que establece mecanismos específicos para cada instrumento del proceso de rendición de los beneficios otorgados.

El procedimiento de gestión de cada instrumento establece plazos de ejecución, planes o cronogramas de trabajo, prevé la realización de auditorías, presentación de informes técnicos de avance, como también condiciona los desembolsos a la presentación de rendiciones contables. El auditado además cuenta con un sistema contable –EMERIX– para el seguimiento financiero de los subsidios otorgados.

Finalmente, respecto de la Convocatoria Extraordinaria I-P COVID-19, las BASES, el INSTRUCTIVO y los CONTRATOS particulares establecen un procedimiento de desembolsos y rendición de cuentas.

³ Las Unidades Administradoras (UA) son propuestas por las Instituciones Beneficiarias. Son las responsables de presentar a la AGENCIA la certificación contable de las rendiciones de cuenta. Se adhieren al convenio suscrito entre la AGENCIA y la IB.



Auditoría General de la Nación

Hallazgos	Recomendaciones
<i>La gestión administrativa de los fondos del PROGRAMA destinados al FONCYT difiere de la estructura programática informada a la Oficina Nacional de Presupuesto.</i>	Implementar un sistema integral de programación presupuestaria y medición de resultados para el FONCYT, alineado con las directrices de la Oficina Nacional de Presupuesto, que incluya la definición clara de objetivos y metas, la asignación precisa de recursos, y la mejora de la estructura programática para reflejar las actividades específicas del Programa y de cada Dirección Nacional; además, establecer categorías presupuestarias más detalladas, identificar los instrumentos utilizados para cada subsidio otorgado, y asegurar que los informes de ejecución físico-financiera detallen los subsidios por instrumento, facilitando así el seguimiento y evaluación del cumplimiento, mejorando la transparencia y optimizando los resultados del programa.
<i>La AGENCIA no cumplió con la tramitación de expedientes de pago a través del sistema GDE. Asimismo, el criterio de archivo documental seguido por la AGENCIA dificulta las tareas de control.</i>	Fortalecer la gestión electrónica documental de los expedientes, identificando y corrigiendo las deficiencias y debilidades que afectan la autosuficiencia, conservación e integridad de la documentación de acuerdo a la normativa vigente. Esto puede implicar la implementación de herramientas tecnológicas más eficientes y la capacitación del personal en su uso adecuado.
<i>Los expedientes no incluyen la totalidad de la documentación que acredite el cumplimiento de las etapas del proceso de otorgamiento de los subsidios.</i>	Mejorar el proceso de tramitación y asignación de instrumentos promocionales gestionados por el FONCYT, implementando medidas para reducir las deficiencias y demoras significativas. Esto incluye garantizar que los expedientes cuenten con todos los documentos necesarios que acrediten el cumplimiento de las etapas del proceso de otorgamiento de subsidios.
<i>La normativa no define plazos a los cuales deben ajustarse las áreas intervinientes en el proceso de adjudicación de los subsidios. La AGENCIA incurrió en plazos prolongados en la consecución de las distintas etapas del proceso de otorgamiento de subsidios.</i>	Reducir los tiempos de gestión entre la presentación de la solicitud del subsidio y la firma y pago del Contrato. Se sugiere establecer un límite de tiempo razonable y trabajar en la optimización de los procedimientos internos para agilizar este proceso.
<i>La AGENCIA realizó desembolsos sin que conste en los expedientes cumplimientos de los requisitos exigidos en la normativa.</i>	Respetar los controles definidos por la normativa sobre la aplicación de los fondos. Se recomienda implementar un sistema de monitoreo continuo y auditorías periódicas para garantizar el uso adecuado y transparente uso de los recursos.



De los expedientes suministrados por la AGENCIA surge que realizó desembolsos sin que obre la constancia de presentación de las rendiciones de cuentas a las que estaban obligadas las Instituciones Beneficiarias.

Los convenios presentaron demoras en el plazo de ejecución de los proyectos de 8 (ocho) a 41 (cuarenta y un) meses y una subejecución del 56% del monto convenido.

Respetar los plazos programados en los convenios de manera de llevar un control concomitante entre la ejecución y las rendiciones. Esto, a su vez, impactará en la finalización oportuna de los proyectos.

Se verificaron diferencias entre los importes de las resoluciones de adjudicación y los contratos obrantes en los expedientes puestos a disposición, sin que conste la debida justificación.

Dictar resoluciones o disposiciones que expliquen las diferencias entre los montos convenidos con los adjudicados anteriormente de manera de optimizar el crédito presupuestario de la AGENCIA y fortalecer la transparencia en el proceso de adjudicación de fondos.

COMENTARIOS DEL AUDITADO

El Proyecto de Informe de Auditoría fue enviado en vista a la Jefatura de Gabinete de Ministros, por Nota N° 27/24-AG4 a fin de formular las observaciones y/o comentarios que estimase pertinentes. Ante la falta de respuesta se realizó la reiteración correspondiente mediante Nota N° 31/24-AG4.

La presidente de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, remite por Nota NO-2024-95686530-APN-ANPIDTYI#JGM la respuesta con el detalle de las consideraciones, la cual se incorpora en el Anexo IV, mientras que el análisis del descargo se encuentra en el Anexo V.

En términos generales, el auditado informa sobre los procedimientos llevados a cabo, sin adjuntar documentación que valide lo informado y que permita subsanar los hallazgos. También reconoce oportunidades de mejora y se compromete a incorporar recomendaciones que fueron identificadas en el proyecto de informe, las que podrán ser objeto de futuras auditorías.



CONCLUSIÓN

Se detectó que la gestión administrativa de los fondos del Programa destinados al FONCYT difería de la estructura programática informada a la Oficina Nacional de Presupuesto de modo que el seguimiento y evaluación de resultados se tornaban complejos y la determinación de los niveles de responsabilidad difusos, afectando los principios de claridad, especificación y transparencia que recomienda atender la Oficina Nacional de Presupuesto.

La tramitación de expedientes de pago no fue realizada a través del Sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, a lo que sumó que el criterio de archivo documental seguido por el auditado presentaba dificultades para las tareas de control, impactando en los principios de autosuficiencia, conservación e integridad, inherentes a los procedimientos administrativos, así como en el cumplimiento de la responsabilidad primaria atribuida a áreas de soporte de la AGENCIA.

La acreditación del cumplimiento de las etapas del proceso de otorgamiento de los subsidios se vio dificultada dado que los expedientes no incluían la totalidad de la documentación pertinente.

Por otra parte, se encontró que la AGENCIA incurrió en plazos prolongados en la consecución de las distintas etapas del proceso de otorgamiento de subsidios y que la normativa no definía plazos a los cuales debían ajustarse las áreas intervinientes en el proceso de adjudicación de los subsidios, situación que incide en la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos definidos por el FONCYT

En los expedientes de pago analizados no constaba el cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa y también se detectó que la AGENCIA realizó desembolsos sin que obrara la constancia de presentación de las rendiciones de cuentas a las que estaban obligadas las Instituciones Beneficiarias.

Los convenios presentaron demoras en el plazo de ejecución de los proyectos de 8 (ocho) a 41 (cuarenta y un) meses y una subejecución del 56% del monto convenido.



Auditoría General de la Nación

Asimismo, se verificaron diferencias entre los montos consignados en las resoluciones de adjudicación y los que figuraban en los contratos celebrados por la AGENCIA puestos a disposición, sin la debida justificación.

El auditado en su descargo ha manifestado la utilidad del Informe de Auditoría como oportunidad de mejora, describiendo los cursos de acción que está implementando.

Atender las situaciones descriptas regularizando los incumplimientos, e implementando procedimientos para mejorar la gestión del PROGRAMA, conlleva a facilitar las condiciones que posibiliten el logro sus objetivos.

LUGAR Y FECHA

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 27 de septiembre de 2024.

FIRMAS

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

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

Gerente de Control de
Transferencias de Fondos
Nacionales