

**XXVI CONGRESO NACIONAL DE
CONTADURÍAS GENERALES**

SAN JUAN, ARGENTINA

7, 8 y 9 de Junio de 2011

Título de la Ponencia: “La rendición como herramienta de gestión. El caso de los Programas Educativos del Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan”.

Autoras:

Cra. Arias Valle, María Belén

Lic. Pacheco Carricondo, Celia Yanina

INDICE

ABSTRACT

INTRODUCCION

A -MARCO TEORICO

1- Teoría de la economía del bienestar

2- Rendición de cuentas

2.a. Modalidades de rendición de cuentas

2.a.I. Rendición de cuentas por resultados

2.a.II. Rendición de cuentas por procesos

2.b. Instrumentos de rendición de cuentas

2.b.I. Instrumentos de rendición de cuentas por procesos

2.b.II. Instrumentos de rendición de cuentas por resultados

3- El modelo de gestión por resultados

4- Presupuesto

4.a .Presupuesto por programa

4.a.I. Centro de gestión o unidad ejecutora

4.a.II. Categoría programática

5- Administración financiera del estado

6- Control del estado

7- La ley de responsabilidad fiscal

**B- MECANISMO DE ADJUDICACION DE RECURSOS PUBLICOS
PROVENIENTES DE PROGRAMAS DE EDUCACIÓN**

1- Antecedentes

**2- Metodologías y destinatarios de las transferencias de los recursos
educativos**

**C- TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL MINISTERIO DE EDUCACION DE
LA PROVINCIA DE SAN JUAN**

1- Situación Inicial

2- Plan de Acción del Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan

3- Resultados logrados

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

ABSTRACT

En el Sistema Republicano, uno de los principios, es la publicidad de los actos de gobierno. Por ello el ciudadano tiene el derecho y deber de exigir transparencia en dichos actos, sobre todo cuando estos actos están vinculados a la administración de los recursos financieros. De esta forma, la rendición de cuentas es la herramienta a través de la cual se responsabiliza acciones con personas.

Se cree que todo mecanismo que se implemente en pos de mejorar resultados, refleja un signo de crecimiento y una actitud de mejora continua a nivel institucional.

La Política Educativa Nacional de los últimos años generó cambios en la estructura financiera. Estos cambios han conducido a adaptaciones no cuestionadas por parte del Ministerio de Educación de la Provincia.

La intervención del organismo encargado de la Hacienda Pública Provincial puso en advertencia al Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, de los errores cometidos al no adaptar los procesos originales indicados por el Ministerio de Educación de la Nación, a los procedimientos provinciales.

En una actitud proactiva, la actual gestión asigna sus mejores recursos para solucionar este problema, tratando de consensuar las directivas del Ministerio de Educación de la Nación con las normativas provinciales y nacionales.

En el presente trabajo se pretende desarrollar las acciones y soluciones ejecutadas en el Ministerio de Educación de la Provincia San Juan, vinculadas al manejo y rendición de los recursos que aportan los programas nacionales en estas áreas. **Palabras claves:** presupuesto, presupuesto por programa, rendición de cuentas, planificación, ejecución, control y evaluación, gestión por resultados, programa.

INTRODUCCION

La gestión estatal aprendió de la gestión privada la gestión por resultados. El fin último de una empresa es la ganancia, es decir, el beneficio. De forma análoga, el resultado del Estado es el bien común, es decir, gestionar políticas que generen mayor beneficio a toda la población, con el ahorro de recursos.

La gestión consiste en la forma de asignar los recursos para obtener un producto, es por ello que cuando hablamos de “gestión estatal” nos referimos al Estado como una organización que trabaja por resultados.

El sistema educativo argentino es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado, que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Este Sistema está integrado por los servicios de educación de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.

Una gran parte de la política educativa actual es gestionada a través de “programas”. Entendemos al término programa como la administración de los recursos asignados para gestionar una política referida a la solución de un problema específico o necesidad particular.

Gestionar programas significa gestionar transferencias de recursos de un nivel de gobierno a otro y con ello, la rendición de cuentas de las mismas.

En el presente trabajo se relata la experiencia de rendición de cuentas del Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, vinculada a Programas Nacionales.

A-MARCO TEORICO

1- La teoría de la economía del bienestar

El propósito de la economía del bienestar es explicar como se puede identificar y alcanzar una asignación de recursos socialmente eficiente. La economía del Bienestar basada en las condiciones de Pareto se conoce como la economía del Bienestar de Pareto. El criterio de Pareto para la mejoría en el bienestar es que por lo menos una persona debe mejorar y ninguna empeorar, lo cual no resulta útil para la evaluación de políticas públicas ya que la mayor parte de las políticas benefician a unos y perjudican a otros.

Siempre que se cumplan las condiciones del modelo de competencia perfecta se cumplirán las condiciones óptimas de Pareto, sin embargo, en las economías del mundo real estos supuestos no se cumplen simultáneamente.

El no cumplimiento de uno de estos supuestos generaría una “distorsión” en el equilibrio. Si la eliminación de esta distorsión es más costosa que el beneficio que generaría su eliminación debemos considerar alcanzar un “segundo mejor equilibrio”. Es decir, una situación tal que si bien no es la óptima garantice un bienestar social mayor que la política de no hacer.

Este es el caso que nos ocupa, ya que a través de los Planes Nacionales implementados se busca beneficiar y lograr un bienestar social mayor que la política del “no hacer”.

2- Rendición de cuentas

El término anglosajón “accountability”, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación; justificar algo; ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas”, en nuestro país lo hemos resumido en la frase “rendición de cuentas”.

En ocasiones, “control” y “fiscalización” son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los

gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia.

El concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

Esta rendición de cuentas es la que nos preocupa al hablar de los planes, ya que –como veremos- los diferentes actores (más de dos) hacen que se suscite compleja y con mas “pasos” que los esperados.

2.a. Modalidades de rendición de cuentas

La “rendición de cuentas” es el proceso mediante el cual quien se haya hecho cargo de algún asunto debe hacerse responsable e informar, ante quien tenga derecho a exigirlo, sobre tres aspectos:

- 1) los productos (y, eventualmente, resultados) logrados y/o,
- 2) los recursos utilizados para ello y/o
- 3) las actividades mediante las cuales se utilizaron los recursos.

De acuerdo a la naturaleza de los procesos y los términos de las relaciones entre quienes deban rendir cuentas y los que puedan exigirla, pueden identificarse, dos modalidades extremas:

- a) la rendición de cuentas por el logro de productos (rendición por resultados) y
- b) por la ejecución de procesos.

2.a.I. Rendición de cuentas por resultados

En este caso el criterio principal de la asignación de la responsabilidad y sobre lo que se exige y presenta información son los *productos (outputs)* logrados mediante el uso de los recursos (sin perjuicio, desde luego, de que también debe rendirse cuentas por la forma en que las actividades se han realizado y los recursos empleados). Un alcance mayor a éste -al

que alude el nombre de la modalidad- es la rendición de cuentas no sólo por los productos sino también por los *resultados*, es decir, las consecuencias obtenidas de la producción de los productos.

Un alcance mayor aún en la modalidad de rendición de cuentas que aquí denominamos genéricamente "por resultados" se verifica en los casos en que es exigible el logro de los *efectos* (es decir, de las consecuencias de los resultados).

Las *modalidades de gestión* requeridas para la aplicación de las *modalidades de rendición de cuentas* que llamamos aquí genéricamente *por resultados* son aquéllas en las que la asignación de recursos se hace en función de los productos (que si todo resulta como se espera, darán lugar a los resultados y efectos correspondientes) y son las llamadas *modalidades por programas* y *por proyectos*.

2.a.II. Rendición de cuentas por procesos

El criterio objeto principal sobre el que se informa en la rendición de cuentas según la modalidad *por procesos* es la medida en que se ha logrado producir *disponibilidad de capacidad de producción*, no logro de productos, resultados ni efectos.

En las organizaciones en las que lo central es la operación de procesos, la rendición de cuentas, naturalmente, se refiere a la ejecución de dichos procesos. En esta modalidad de gestión, se debe rendir cuentas sobre la forma en que se han empleado los recursos.

La diferencia con la modalidad *por resultados* (o *productos*) es que en ésta hay que demostrar el valor real generado en relación a los recursos empleados, mientras que en aquélla sólo el *valor potencial*, es decir, no la *producción lograda* sino el *logro de la disponibilidad de capacidad de producción*.

En los Programas Nacionales que gestiona el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan la modalidad de la rendición de cuentas es por resultados.

En el Anexo se observan planillas de rendición a título de ejemplo.

2.b. Instrumentos de rendición de cuentas

Resulta evidente que ambas modalidades de rendición de cuentas requieren de instrumentos de control diferentes, establecen vínculos también distintos entre principales (exigidores de cuentas) y agentes (rendidores de cuentas) y, por fin, que ambas modalidades deben coexistir en las organizaciones, toda vez que dependen, en buena parte, de la naturaleza de las actividades y de las reglas de juego imperantes.

El presupuesto y la asignación de autoridad a través de las estructuras (ya sea que adopten la modalidad operativa, por proyectos o por programas) son los instrumentos "marco" de rendición de cuentas, con los que se establecen los "qué", los "cómo" y los "quiénes" en los procesos de rendición de cuentas, ya que (si están bien elaborados) pueden delimitar con suficiente claridad los ámbitos de responsabilización.

2.b.I. Instrumentos de rendición de cuentas por procesos

Los instrumentos de rendición de cuentas *por procesos* se refieren a *la ejecución de actividades* y deben contener tres elementos:

- a) especificaciones de actividades,
- b) patrones de comparación y
- c) condiciones de aceptabilidad en la ejecución.

2.b.II. Instrumentos de rendición de cuentas por resultados

La rendición de cuentas por la entrega de resultados requiere establecer las especificaciones de dichos resultados y la oportunidad de su entrega.

Cuando se trata de *productos / resultados / efectos* de evaluación sencilla y concreta y cuya producción es frecuente, naturalmente el *costo de la rendición de cuentas tiende a ser más bajo por unidad de producto*, mientras que, cuando éstos son de evaluación dificultosa y, además, menos frecuentes, el costo de la rendición de cuentas puede ser muy alto con relación al valor de los productos concretos o los resultados mismos. No obstante, no se trata de la imposibilidad de la rendición de cuentas sino de su costo.

Los instrumentos de rendición de cuentas por *resultados* deben contemplar:

- a) las especificaciones de los productos (y si es el caso, de los correspondientes resultados y efectos),
- b) los patrones de comparación y
- c) las condiciones de aceptabilidad de los *productos, resultados o efectos*.

Para el caso el Ministerio de Educación los instrumentos con que se cuenta para realizar la rendición de cuentas, es el Presupuesto, las facturas, los cuadros de rendición de cuentas y los informes de los directivos sobre el cumplimiento de las metas.

3- El modelo de gestión por resultados

La gestión por resultados puede definirse como un instrumento que propone la administración de los recursos públicos centrada en el **cumplimiento de acciones estratégicas definidas**, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

Se trata de un modelo de gestión que promueve la “responsabilización¹” o “rendición de cuentas” basado en el rendimiento de las organizaciones públicas, que permite eliminar la discrecionalidad y arbitrariedad de las decisiones. Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos y materiales –asignados a través del presupuesto – para la elaboración de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública con impacto en la sociedad (resultados).

En este sentido, se ha hecho particular énfasis en que la gestión por resultados implica la instalación de un sistema de evaluación que supone la contrastación de las metas establecidas (compromisos adquiridos) con los resultados finalmente obtenidos (logros) de manera tal que el grado de consistencia entre metas y logros genera la información

¹ Traducción no literal del vocablo inglés “accountability”

requerida para aproximar el nivel de desempeño del gobierno a lo que necesitan y esperan los ciudadanos (Mora Quirós, 2000).

4- Presupuesto

El presupuesto se lo define como un programa financiero anual, es un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un periodo futuro determinado, que generalmente es de un año.

El mismo se rige bajo los siguientes principios:

- **Programación:** El presupuesto es el instrumento en el que se preverán los ingresos a obtener con los cuales se dispondrán los medios para efectivizar acciones, que permitan alcanzar los objetivos deseados.
- **Equilibrio:** Este principio establece que el presupuesto debe contener los gastos y recursos públicos considerados en forma separada y por su totalidad, es decir, no deben compensarse gastos con recursos. Se puede llamar también principio de integridad. A su vez, este principio se relaciona con el criterio de no afectación y se refiere a la conveniencia de no afectar determinados recursos a determinados gastos.
- **Exclusividad:** La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) en su artículo 20 establece una restricción en el sentido que la ley de presupuesto no debe contener disposición alguna de carácter permanente, no podrá reformar leyes vigentes, ni crear ni modificar o suprimir tributos.
- **Unidad:** Este principio se refiere a la forma del presupuesto y a que todas las entradas y salidas se incluyan en el documento presupuestario. De este principio se deriva el *principio de unidad de caja, el que sostiene que todos los ingresos deben ir a una única caja o tesorería y los pagos deben ser realizados con los fondos de ésta*. Tanto en la Administración Pública Nacional como Provincial, funciona la Cuenta Única del Tesoro (CUT) que está en consonancia con este principio.
- **Factibilidad:** El establecimiento de objetivos posibles de alcanzar, complementarios entre sí y considerados de la más alta prioridad.

- **Exactitud:** Este principio se refiere a la necesidad que, al preparar el presupuesto, las previsiones de gastos respondan a cifras ciertas, necesarias para atender servicios y, a su vez, las estimaciones de recursos respondan a la recaudación de ingresos a obtener. Este principio se denomina, también, de veracidad, el que se vulnera cuando se estiman en exceso o en defecto gastos o recursos.
- **Claridad:** la forma del presupuesto debe responder a un ordenamiento que permita hacerlo entendible.
- **Especificación:** Este principio se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en materia de gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse o pagarse. La especificación significa no sólo la distinción del objeto de los gastos o las fuentes de los ingresos sino, además, la ubicación de aquéllos y, a veces, de éstos, dentro de las jurisdicciones o entidades, a nivel de las distintas categorías programáticas y según una distribución espacial.
- **Periodicidad:** En la Argentina el periodo presupuestario tiene una duración anual, sin embargo, el presupuesto plurianual está previsto en las leyes de de Administración de los Recursos Públicos (o de Solvencia Fiscal) y en la de Responsabilidad Fiscal y la programación de la ejecución del presupuesto se efectúa por períodos subanuales.
- **Continuidad:** Esta norma postula que todos y cada uno de los elementos del presupuesto anual, deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de los ejercicios futuros. Debe reflejar la continuidad del Estado y de los servicios que están a su cargo.
- **Flexibilidad:** La aplicación de este principio conduce a que el presupuesto no tenga rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración de gobierno y de programación económica y social.
- **Equilibrio:** La aplicación de este principio surge de la relación entre gastos y recursos del Estado.
- **Anticipación:** Este principio se refiere a que el presupuesto debe formularse y aprobarse antes de comenzar el ejercicio.
- **Transparencia:** El presupuesto debe ofrecer información oportuna, confiable y sistemática que pueda ser objeto de control y auditoría.

4.a. Presupuesto por programa

El presupuesto por programas (PPP) es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos reales y financieros. Se considera a la Administración Pública como productora, en cuyas dependencias (centros de gestión o unidades ejecutoras) se realiza el procesamiento de insumos (recursos humanos, materiales y servicios) mediante técnicas adecuadas para cumplir objetivos de gobierno.

El PPP parte de una clara definición de la política presupuestaria (en la que se definen los objetivos que se pretende alcanzar con el presupuesto asignado), consignando, además, las metas (cuando los objetivos, expresados en productos terminales, son cuantificables), las unidades ejecutoras y sus responsables y, como se dijo, las categorías programáticas que correspondan.

Otra característica de la técnica es que facilita y permite efectuar comparaciones con programas similares de distintas instituciones públicas.

La apertura programática debe efectuarse en base al conocimiento de cada organización, de sus fines, procedimientos y recursos. Por lo tanto, debe evitarse el diseño de redes programáticas que no reflejen adecuadamente las acciones que lleva a cabo cada institución ya que ello restaría transparencia a la exposición de las cuentas públicas. En tal sentido, en la medida de lo posible, no es conveniente extremar la consolidación de información en un programa único, como, por otro lado, no resulta práctico, desde el punto de vista de la administración de los presupuestos, atomizar excesivamente las categorías programáticas de cada organismo.

El PPP puede servir de base para el desarrollo de sistemas más complejos como es la gestión por resultados.

En el marco de la técnica del presupuesto por programa se combinan tres elementos centrales: la identificación de los productos generados, la definición de los insumos necesarios para producirlos y la utilización de una determinada tecnología de producción.

4.a.I. Centro de gestión o unidad ejecutora

Un centro de gestión o unidad ejecutora debe ser entendido como un centro administrativo responsable de la planificación, programación, asignación formal y utilización de recursos en función de una producción o provisión de bienes y servicios determinada.

El responsable de la gestión es un funcionario designado por autoridad competente.

4.a.II. Categoría Programática

Las acciones presupuestarias deben ser adecuadamente identificadas dentro del proceso presupuestario público, en tanto que ellas expresan los recursos financieros que se les asignarán para adquirir los insumos reales que, una vez procesados, se transformarán en productos o permitirán el suministro de bienes y servicios. Este papel lo cumplen, formalmente, las categorías programáticas que conforman el presupuesto.

Las principales categorías programáticas son:

- **Programa:** expresa un proceso de producción de un producto terminal, contenido en una red de acciones presupuestarias de una Jurisdicción o Entidad. Es la categoría programática de mayor nivel en el proceso presupuestario.
- **Subprograma:** aquella categoría que expresa toda acción presupuestaria cuya producción es terminal pero fragmentaria, al formar parte de la producción terminal de un PROGRAMA.
- **Actividad:** acción presupuestaria de mínimo nivel indivisible a los fines de la asignación formal de recursos. Se caracteriza por originar siempre una producción intermedia.
- **Proyecto:** denomina a una propuesta de inversión real mediante la generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente y destinada a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados.

- **Obra:** denomina a la categoría programática de menor nivel en el campo de la inversión - equivalente a la ACTIVIDAD.

5- Administración financiera del estado

La Administración Financiera se la define como un sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas. En forma similar, la Ley Nacional N° 24.156² de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional; considera a la administración financiera como un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

La estrategia pública está basada en el enfoque sistémico que es un conjunto integrado de acciones destinadas a alcanzar una ventaja sostenible para el ciudadano con la mejor utilización de los recursos de la sociedad al menor costo por unidad de producto final del servicio u obra.

La mayor utilidad de la visión sistémica en el Estado es que introduce la importancia de la centralización de definiciones políticas a cargo de niveles superiores y la descentralización en la ejecución de las operaciones a niveles inferiores, como es la reiterada aplicación bajo el principio de normalización centralizada y ejecución descentralizada en los diferentes sistemas de administración financiera.

El artículo 5° de la Ley 24.156 establece que la administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema Presupuestario
- Sistema del Crédito Público
- Sistema de Tesorería
- Sistema de Contabilidad

²

En adelante Ley N° 24.156

- Sistema de Contrataciones
- Sistema de Administración de Bienes

6- Control del estado

El Sistema de Control está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos con el fin de resguardar los intereses de la Administración y de la Comunidad y determinar la responsabilidad de los funcionarios.

El artículo 3° de la Ley 24156, se refiere a los Sistemas de Control, que comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión. El Control Interno lo realiza la Sindicatura General de la Nación y el Externo la Auditoría General de la Nación (artículo 85° de la Constitución Nacional).

En la Provincia el Control Externo lo realiza el Tribunal de Cuentas (art. 256° de la Constitución Provincial). Y el control interno lo realiza la Contaduría General de la Provincia a través de las Delegaciones Fiscales (Ley de Contabilidad de la Provincia).

7- La ley de responsabilidad fiscal

La Ley Nacional N° 25.917 consagra un Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal por medio del cual se homogenizan las reglas de juego fiscales y financieras para la Nación y las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

La Ley en su primer capítulo se refiere a la transparencia y a la gestión pública; fundamentalmente contiene normas acerca de la cobertura presupuestaria y la publicidad de los presupuestos, información que debe brindarse en forma actualizada y regular, utilizando metodologías para presentar estadísticas que sean comparables entre todas las jurisdicciones.

De esta forma, se advierte que los funcionarios que encabezan los Programas Nacionales se encuentran regidos por esta normativa nacional, en cuanto a su responsabilidad y transparencia de su gestión.

B- MECANISMO DE ADJUDICACION DE RECURSOS PROVENIENTES DE PROGRAMAS NACIONALES

1- Antecedentes

Es importante entender de qué manera los recursos presupuestarios de la Nación son finalmente distribuidos a las unidades ejecutoras de los gastos educativos.

El Decreto 1876 del año 1991 manifestaba "...que la idea de descentralización de las prestaciones en materia de salud, educación y familia, responde por un lado al criterio de activar la federalización del país, dando la posibilidad a los gobiernos provinciales de conducir, desde instancias más próximas, las necesidades de sus gobernados..."

En Educación, estas medidas se tradujeron en la transferencia de servicios educativos a las provincias con el objetivo de reducir en 900 millones de pesos el gasto del Estado Nacional por ese concepto. En la Ley Nacional N° 23.990 de Presupuesto del año 1992, el artículo 39° aseguraba a las Provincias los recursos que les permitirían sostener los servicios traspasados "dejando librada la suerte de la educación a la mayor recaudación de impuestos coparticipables".

Cuando la descentralización tiene lugar entre niveles gubernamentales conduce a las transferencias de recursos.

Las transferencias de recursos para educación, pueden ser en bienes o en dinero. En este último caso, se adoptan diferentes procedimientos, como transferencias en programas, transferencias a través de proyectos, transferencias con exigencia de contraprestaciones y transferencias específicas vinculadas a una finalidad.

El Plan Social Educativo del año 1997³ fue el antecedente de los programas educativos actualmente vigentes. Los programas educativos en ejecución tienen su origen en el año 2003, cuando son diseñados y comienzan a ejecutarse a partir del año 2004.

La Ley Nacional N° 26.075 de Financiamiento Educativo del año 2005 estableció por el plazo de 5 años una asignación específica de recursos coparticipables destinada a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país.

Es decir, legaliza un plan educativo quinquenal de orden público (estatal y privado).

El presupuesto consolidado del Gobierno Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a Educación, Ciencia y Tecnología se incrementaría gradualmente hasta alcanzar en el año 2010, una participación equivalente al 6% del Producto Bruto Interno (PBI).

Esta ley dio origen a los Convenios Bilaterales celebrados entre la Provincia de San Juan y en Ministerio de Educación de la Nación donde ambas partes cofinancian la inversión en la FUNCION EDUCACION.

La Provincia de San Juan ha firmado estos convenios en los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, habiéndose cumplido en cada uno de ellos, las metas de acción y financieras propuestas. Esto nos diferencia de otras provincias en cuanto al desarrollo y cumplimiento de los planes.

Actualmente, si bien explícitamente no hay Convenios Bilaterales por firmar, la inversión en educación ha conquistado un lugar en la asignación de fondos presupuestarios tanto a nivel Nacional como nivel Provincial.

.

³ Resolución N°1331-ME-1997. Ministerio de Educación de la Nación.

2- Metodologías y destinatarios de las transferencias de los recursos educativos en la Provincia de San Juan

Actualmente la transferencia de recursos del Ministerio de Educación de la Nación⁴ a la Provincia de San Juan⁵ tiene diversas metodologías:

A- En cuanto a bienes (equipamiento, libros, etc.):

A.1-Bienes destinados a la unidad educativa:

Se pueden dar algunas de las siguientes alternativas:

- Nación envía los bienes directamente a las escuelas, por correo, sin mediar la ejecución de la Jurisdicción.
- Nación envía los bienes a la Jurisdicción para que esta los distribuya en las escuelas.
- Nación envía los bienes a otros organismos del Estado, como por ejemplo Gendarmería Nacional, para que los directivos de las unidades educativas los retiren por el domicilio de esta entidad.

A.2-Bienes destinados a los alumnos:

- Los bienes son entregados a los directivos escolares para que estos los distribuyan. A su vez, a los directivos, Nación les envía los bienes bajo las mismas modalidades de la entrega a las unidades educativas.

A.3-Bienes destinados a los docentes:

- Nación envía los bienes directamente a las escuelas por correo, sin mediar la ejecución de la Jurisdicción y luego los directivos los distribuyen a los docentes.
- Nación envía los bienes a la Jurisdicción para que este los distribuya a los docentes.

⁴ En adelante Nación.

⁵ En adelante Jurisdicción

A.4-Bienes destinados a la Unidad Ejecutora Jurisdiccional del programa o línea:

Son enviados desde Nación directamente a la Jurisdicción.

B- En cuanto a dinero:

B.1- Dinero destinado a la unidad educativa:

- Nación envía un archivo digital por mail a la Jurisdicción, y esta imprime y conforma ordenes de pago a las escuelas. Las ordenes de pago son entregadas por la Jurisdicción a las escuelas y, estas deben cobrarlas por ventanilla del Banco de la Nación Argentina. Esta metodología fue suprimida durante el año 2010 por Tarjetas Ticket Banco Nación. Las mismas son impresas a nombre del directivo de la base de datos de Nación, que debido a la alta rotación de los mismos, siempre se encuentra desactualizada. Estas tarjetas son enviadas al domicilio de la escuela mediante correo postal; de la misma forma posteriormente, les llega el PIN. Por medio de esta tarjeta Nación transfiere el dinero de todos los programas y líneas.

Este sistema es caótico para los directivos, ya que en una sola cuenta podía tener depositado el dinero de 15 programas distintos y no saber identificar los fondos. Esto genera para el director otra carga más que era saber con exactitud cuánto había gastado por programa, e identificar los comprantes de cada programa, la naturaleza del gasto y el límite para gastar por cada programa.

- Nación solicita a la Unidad Educativa la apertura de una cuenta en el Banco Nación para el envío de los fondos.

B.2-Dinero destinado al alumno (usualmente becas):

- Nación envía un archivo digital mediante mail a la Jurisdicción para que esta imprima y conforme ordenes de pago a los tutores de los alumnos. Las órdenes de

pago son entregadas por la Jurisdicción a las escuelas para que estas las distribuyan a los tutores. Las órdenes de pago debían cobrarlas por ventanilla del Banco de la Nación Argentina. Esta metodología fue suprimida durante el año 2010 por Tarjetas Banco Nación. Las mismas son impresas a nombre del tutor del alumno y son enviadas al domicilio del mismo mediante correo postal y de la misma forma posteriormente les llega el PIN.

- Nación envía el dinero a la unidad educativa, para que esta entregue el dinero al alumno.⁶

B.3-Dinero destinado al docente:

- Nación envía el dinero a la unidad educativa, para que esta entregue el dinero al docente.

B.4-Dinero destinado a la Unidad Ejecutora Jurisdiccional del programa o línea:

- Nación solicita la Unidad Ejecutora Jurisdiccional la apertura de una cuenta bancaria en el Banco de la Nación Argentina, para el envío de los fondos.

⁶ A su vez a los directivos Nación les envían los fondos bajo las mismas modalidades de la entrega a las unidades educativas.

C- TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL MINISTERIO DE EDUCACION DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN

1- Situación Inicial

En un proceso de control concomitante a la ejecución del gasto, auditores de la Contaduría General de la Provincia, en el año 2007 informan al Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, que no se estaba ejecutando en el Presupuesto de la Provincia los ingresos y gastos de algunos Programas.

Ante este requerimiento el Ministerio de Educación de la Provincia comienza un procedimiento de análisis de causas de esta situación. Se recopila información de los programas y se detectan algunas irregularidades.

La Secretaría Administrativa Financiera comenzó un proceso de auditoría a todos los programas. Se hizo hincapié en el control de la ejecución del presupuesto de gastos y de recursos de los fondos transferidos por Nación.

Se detecta que Nación, para hacer transferencias de fondos exigía la apertura de cuentas bancarias en el Banco de la Nación Argentina. Ahora bien, la Jurisdicción está obligada a registrar en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF⁷),

Por el enfoque sistémico en el cual se basa la Administración Financiera, la Cuenta Única del Tesoro es parte integrante del SIIF. La Tesorería General de la Provincia exige a los Ministerios la no apertura de cuentas bancarias en otro banco que no sea el agente financiero oficial del Gobierno, es decir “Banco San Juan S.A.”.

Asimismo, la Secretaría Administrativa Financiera hizo un relevamiento de las rendiciones que se remiten a Nación, y en este procedimiento se detectó los siguientes problemas:

- Demoras en la presentación de la rendición: los directivos escolares no presentan la rendición a la Jurisdicción en los plazos de vencimiento establecidos.

⁷ Decreto N° 0002-MHF-2005

- Errores en la forma de la rendición: gran parte de los comprobantes (facturas), no cumplían con la Resolución General R.G. (AFIP) 1415 referida al régimen de facturación.
- Especificidad del gasto: los directivos escolares cuando recibían el dinero no lo gastaban conforme al proyecto presentado o al gasto elegible determinado en las Resoluciones de transferencias.

La suma de estos inconvenientes causaban la demora en la rendición final que la Jurisdicción debía presentar a Nación.

A esta demora se le deben sumar otros inconvenientes tales como que la Jurisdicción recibía repetidas quejas por parte de los directivos escolares de las funciones de contabilidad que caían bajo su responsabilidad, junto a reiterados robos de los fondos cobrados.

Con esta metodología, el Ministerio de Educación de la Provincia era responsable de la rendición de los fondos transferidos a la Provincia, pero no ejecutados por él. Es decir, como la teoría del control del Estado lo define se estaba responsabilizando a los funcionarios actuales, en este caso: la Sra. Ministro de Educación, la Sra. Secretaria de Educación y al Sr. Secretario Administrativo Financiero por fondos que se estaban transfiriendo directamente a las escuelas o directores, siendo estas personas los responsables finales de las rendiciones.

2- Plan de Acción del Ministerio de Educación de la Provincia

Con el diagnóstico analizado anteriormente, la primera decisión que se adoptó fue incluir en el Presupuesto todas las transferencias de fondos que se realizan desde Nación.

Siguiendo la lógica de los principios del presupuesto por programas, se crean Unidades Ejecutoras por programa y/o línea. Esta teoría expresa que "... no es conveniente atomizar...", es decir, no es adecuado crear Unidades Ejecutoras por Escuelas, ni tampoco "...extremar la consolidación en una única apertura presupuestaria...", es decir, generar una única Unidad Ejecutora que agrupe a todos los programas.

El procedimiento consiste en crear en el presupuesto la Unidad Ejecutora, su recurso asociado y la Cuenta Escritural con el nombre de cada programa y/o línea. De esta manera se evita la confusión de fondos de los distintos programas para la Jurisdicción. La cuenta recaudadora de la CUT es informada a Nación para que realice la transferencia de los fondos del programa y/o línea a la Jurisdicción.

Si la transferencia de fondos de un programa tiene como destinatario final la escuela, los fondos son transferidos por Nación a la CUT, se ejecutan en la Cuenta Escritural de la Unidad Ejecutora y luego se transfieren a las cuentas de cada escuela beneficiaria de dicho programa.

El Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan ha firmado con el Banco San Juan S.A. un Convenio de Prestación de Servicios y Administración de Pagos a Beneficiarios de Programas Educativos a través de Tarjetas de Banda Magnética, que fue ratificado por el Decreto N° 1786-ME-2010.

El Banco San Juan emite una “Tarjeta de programas educativos”, para cada escuela beneficiaria de cada programa. Es decir, cada Director tendrá una tarjeta por programa, que sea beneficiada su institución. El titular de la tarjeta es el director escolar o alguna persona elegida por el director para ser responsable del programa en la escuela. La característica de la tarjeta es que la denominación del plástico es el Nombre del Programa y de la Escuela. De esta manera el director puede identificar los fondos por cada programa y sus facturas correspondientes. La desventaja es que si un director tiene 15 programas a su cargo tendrá 15 tarjetas distintas.

Con esta tarjeta se evita que el director maneje dinero en efectivo, obliga al comerciante a generar una factura o ticket conforme a la reglamentación vigente y facilita la rendición a la Jurisdicción. En el caso que un director no presente la rendición a tiempo, se solicita al Banco San Juan un extracto bancario con los movimientos de la cuenta. Si la Jurisdicción debe realizar la rendición de cuenta a Nación, presenta el extracto bancario junto con una carta documento dirigida al director intimándolo a presentar la respectiva rendición.

De esta forma la Jurisdicción logra rendir en tiempo y forma a la Nación.

La registraci3n contable se realiza en el momento en que la Jurisdicci3n transfiere los fondos a las escuelas y no en el momento en que el director realiza el gasto.

3- Resultados logrados

Los primeros antecedentes de aplicaci3n de esta herramienta fueron los Proyectos Socioeducativos Escolares en el marco del Programa Nacional de Inclusi3n Educativa y el Plan de Finalizaci3n de Estudios Secundarios y Primarios.

Uno de los grandes avances que se obtuvieron fue el orden presupuestario, actualmente 4 de cada 5 programas y/o l3neas est3n incluidas en el presupuesto de la Provincia, con especificaci3n de su denominaci3n, recurso y Cuenta Escritural. Es decir, se cumple con la Ley Nacional N° 25.917 sobre la cobertura presupuestaria, la transparencia y la gesti3n p3blica.

En este momento los procesos de auditor3a consisten en la lectura de cada proyecto, la verificaci3n del gasto, la legalidad de los comprobantes y, adem3s, se controla que la escuela haya realizado las compras por medio de la tarjeta bancaria destinada a tal fin.

El plazo presentar la rendici3n de cuentas a Naci3n lo determina el Convenio Nacional MECyT N° 714/07 y su Decreto 225/07, en donde expresa que el plazo para rendir es de 90 d3as desde que fueron enviados los fondos, vencido dicho plazo la Jurisdicci3n deber3 reintegrar los fondos a la Naci3n y quien es responsable del control de dichos fondos es la Sindicatura General de la Naci3n.

Se agilizaron los procesos de rendici3n a Naci3n, ya que al contar con el extracto bancario, permite la “accountability” de la ejecuci3n de los recursos financieros del Estado, es decir, se logr3 vincular acciones financieras con personas.

Con la integraci3n de estas cuentas al presupuesto, se cumple con el principio de unidad y de exactitud, debido a que en un plazo considerado oportuno para la toma de decisiones, se puede conocer el estado de la ejecuci3n presupuestaria de gastos y recursos, como as3 tambi3n, los saldos de caja.

Con la implementación de este sistema en el tiempo, podemos obtener indicadores de resultados por programas y por escuela referidos a: gastos, rendiciones, proveedores, precios de compra, etc. Enfatizando el modelo de gestión por resultados conduciendo de esta manera a la transparencia de los actos de gobierno.

Con este sistema se realizan los gastos en los comercios que cumplen con las normativas legales y tributarias. De esta manera, se alimenta a un círculo virtuoso, de tal forma que los recursos del Estado para políticas públicas, vuelven al Estado a través de la recaudación impositiva.

CONCLUSIÓN

La ejecución de la política educativa a través de programas y/o líneas pone en escena a actores diferentes que son:

- La Provincia de San Juan a través de Ministerio de Educación cuya necesidad es satisfacer la demanda por servicios educativos de su población;

-La Nación cuya necesidad es el diseño y ejecución de políticas educativas y

-Los organismos internacionales quienes financian casi el 50% de los fondos de los programas y/o líneas cuyo fin es financiar la necesidad de dinero de otros actores.

-Los directores de Escuelas que con su accionar o falta de el, generan las situaciones descritas.

Observamos que estos actores tienen necesidades y fines totalmente diferentes.

Es por ello, que a la Jurisdicción se transfieren recursos que otros “definen y deciden” como necesidad de la Jurisdicción. Es posible entonces que estas necesidades no sean específicamente las necesidades legítimas de la población de la Jurisdicción.

Además, se advierte que la transferencia de los servicios educativos de la Nación a las Provincias fue acompañada sólo de la transferencia de los recursos y no de la descentralización de las decisiones y de las gestiones administrativas que vienen impuestas ante las Jurisdicciones.

A esto suma, la corrosión del principio del fin último del “director de escuela” quien con estas políticas ahora a parte de ser el líder pedagógico de su institución, debe ser un contador, cuya tarea ardua no le es específica y muchas veces suele ser complicada. Es decir, a su labor pedagógica se suma la de contador no la reemplaza.

Ante el pensar y actuar del Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, el Ministerio de Educación de la Nación interpretó las reformas presupuestarias, contables y financieras como “una excepción” en la Nación.

Tenemos como inquietud seguir investigando cómo se están ejecutando estos programas en otras Provincias

Si bien el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan ha recorrido un largo camino en cuanto a ordenamiento y cumplimiento de las normativas, nos queda mucho por conquistar, siempre con la esperanza que un equilibrio de un segundo óptimo es mejor a nada, es decir, un avance.

BIBLIOGRAFÍA

CORTES DE TREJO, L; “Cuestiones de contabilidad gubernamental y sus incógnitas”, Editorial Buyatti, 2009.

DECRETO NACIONAL N° 1876, Argentina; 1991.

DELGADO, MARTA; “Descentralización Educativa: entre una vieja utopía y la cautela”; 2000; Texto descargado de <http://www.urbared.ungs.edu.ar>.

GOULD, J.P. y LAZEAR, E.P; “Teoría microeconómica”, Fondo de Cultura económica, 1998, Argentina.

HINTZE, J.; “Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta”. Ponencia presentada en el SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Sociedad, Gobierno y Administración Pública " Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad ", Córdoba, 27, 28 y 29 de noviembre de 2003, República Argentina

LAS HERAS, J.M.; “De los resultados en el estado”; Editorial Buyatti, 2009.

LAS HERAS, J.M.; “Estado eficaz”; Editorial Buyatti, 2003.

LAS HERAS, J.M.; “Estado eficiente”; Editorial Buyatti, 2007.

LEY NACIONAL DE 24.156 de ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL; Argentina, 1992.

MADDALA, G.S. y MILLER, E; “Microeconomía”, Mc Graw Hill, 1996, Mexico.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN; “Manual el sistema presupuestario en la administración nacional de la Republica Argentina”; Argentina.

MORDUCHOWICZ, A. y Otros; “Equidad y financiamiento de la educación en América Latina”; IPE-UNESCO; 2003, Argentina.

POBLETE BLANCA, FERREIRA PATRICIA. Apuntes de la Cátedra de Contabilidad Pública, San Juan Argentina.

SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA; “Modelo de gestión por resultados”; Argentina; AÑO 2002.

VILLEGAS, H.; “Manual de finanzas públicas”, Desalma, 2002.