

"2014, Año de las Letras Argentinas"



---

INFORME FINAL DE  
AUDITORIA  
Con Informe Ejecutivo

---

Proyecto N° 2.13.17

**RED FEDERAL**

**Auditoría de Gestión**

---

**Período 2012**

**Buenos Aires, Julio 2014**

# **AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**Av. Corrientes 640, piso 5º, Ciudad de Buenos Aires**

## **Presidente**

Lic. Cecilia Segura Rattagan

## **Audidores Generales**

Dr. Santiago de Estrada

Ing. Facundo Del Gaiso

Lic. Eduardo Epszteyn

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. María Victoria Marcó

**CÓDIGO DEL PROYECTO:** 2.13.17

**NOMBRE DEL PROYECTO:** Red Federal – Fondo Nacional de Incentivo Docente.  
Ministerio de Educación.

**PERIODO BAJO EXAMEN:** 2012

**EQUIPO DESIGNADO:**

**Directora de Proyecto:** Cdora. Nora Side

**Supervisor a/c:** Lic. Federico Uslenghi.

**Aprobado por Unanimidad en Sesión de Colegio de Auditores de fecha  
23/07/2014.**

**RESOLUCIÓN AGC N° 287/14**

## Informe Ejecutivo

<b>Lugar y Fecha de Emisión</b>	Buenos Aires, mes de junio de 2014.
<b>Período Examinado</b>	Año 2012
<b>Objeto de la Auditoría</b>	Jurisdicción 55, Ejercicio 2012, Partidas por objeto de gasto: 1.1.7 (Gastos en personal; Personal Permanente; Complementos); 1.2.7 (Gastos en personal; Personal Temporario; Complementos), Fuente de Financiamiento 14 (Transferencias Afectadas)
<b>Objetivo de la Auditoría</b>	Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos del programa en términos de eficacia y eficiencia.
<b>Alcance</b>	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por LEY N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las normas básicas de auditoría externa, aprobadas por Resolución N° 161/2000 de la AGCBA.
<b>Período de desarrollo de tareas de auditoría</b>	Las tareas de campo se desarrollaron entre el 17 de septiembre de 2013 y el 31 de marzo de 2014.
<b>Observaciones</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>En 2 casos de 19 casos (10,52%) que conforman el estrato 3º trimestre 2011 de la muestra, no fue posible establecer las razones del desvío entre los valores trimestrales valorizados, calculados por el Consejo Federal de Educación, y aquellos efectivamente liquidados, por parte del G.C.B.A. Idéntica situación se observa en 1 de 20 casos (5,00%), correspondiente al estrato 3º 2012.</li> <li>La contradicción entre la letra de la Ley N° 25.053 y la</li> </ol>

	<p>normativa que la reglamenta (Dto. 878/99 y modificatorio), respecto del carácter remunerativo con el que debe liquidarse el concepto FO.NA.IN.DO, da lugar a interpretaciones jurisprudenciales que pueden incrementar el riesgo de litigiosidad en perjuicio del G.C.B.A.</p>
<b>Conclusiones</b>	<p>Del examen llevado a cabo surge como resultado que no se han encontrado niveles significativos de incumplimiento dentro del alcance propuesto en el presente proyecto de auditoría. En este sentido, dado el nivel de complejidad que importa a la liquidación de haberes del personal docente de la CABA, la naturaleza interjurisdiccional propia del fondo estudiado y la magnitud de información a ser analizada, se sugiere que el control de dicha ejecución sea planificada para ser realizada en asociación con los organismos de auditoría interna del GCBA y aquellos que conforman el sector de control interno y externo del Gobierno Nacional.</p>

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA  
RED FEDERAL  
PROYECTO N° 2.13.17**

**DESTINATARIO**

**Señora  
Presidente de la  
Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Lic. María Eugenia Vidal**  
**S / D**

En uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y por la Ley 70, artículos 131, 132 y 136, la Resolución N° 340/AGCBA/12, la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES procedió a realizar un examen a la aplicación del Fondo de Incentivo Docente, con el objeto que se detalla a continuación.

**I.- Objeto:** Jurisdicción 55, Ejercicio 2012, Partidas por objeto de gasto: 1.1.7 (Gastos en personal; Personal Permanente; Complementos); 1.2.7 (Gastos en personal; Personal Temporario; Complementos), Fuente de Financiamiento 14 (Transferencias Afectadas).

Cuadro N°1

Sanción	Vigente	Devengado
\$201.093.046,00	\$206.314.777,00	\$205.157.766,35

Elaboración propia. Fuente: Parametrizado de Crédito – SIGAF

**II.- Objetivo:** Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos del programa en términos de eficacia y eficiencia.

**III.- Alcance del examen**

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por LEY N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las normas básicas de auditoría externa, aprobadas por Resolución N° 161/2000 de la AGCBA.

Para la realización de la auditoría se llevaron a cabo los siguientes procedimientos:

1.- Relevamiento preliminar.

- 2.- Recopilación y análisis de la normativa correspondiente a la estructura y funcionamiento de las áreas encargadas de la administración y ejecución de los recursos que conforman el objeto de examen.
- 3.- Análisis de la normativa específica para la aplicación y ejecución del Fondo Incentivo Docente.
- 4.- Entrevistas con los distintos funcionarios de las áreas involucradas en cada uno de los procesos administrativos examinados.
- 5.- Relevamiento del control interno.
- 6.- Presupuesto 2012. Validación del universo. Ejecución.
- 7.- Análisis presupuestario:
  - Recurso calculado, crédito original, modificaciones, crédito vigente y ejecución.
- 8.- Análisis Financiero:
  - Análisis de transferencias Ministerio de Educación (Nación)-GCBA.
- 9.- Análisis Operativo:
  - Nivel de intervención del Ministerio de Educación y el Ministerio de Modernización en el proceso de valorización y liquidación que da lugar al pago del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), correspondiente al personal docente de enseñanza pública.
  - Procesamiento de los datos obtenidos del análisis de la documentación y de las entrevistas efectuadas a los funcionarios del Ministerio de Educación, Ministerio de Modernización y Consejo Federal de Educación.
  - Análisis por muestreo de recibos de liquidación de haberes que incluyen el concepto FO.NA.IN.DO., y su relación con las valorizaciones efectuadas por el CFE.
  - Observaciones efectuadas por el Ministerio de Educación de la Nación, con respecto a las nóminas de personal que se anexan al documento de valorización.

- Reclamos efectuados por el personal docente ante el Ministerio de Educación del GCBA

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 17 de septiembre de 2013 y el 31 de marzo de 2014.

#### **IV.- Limitaciones al alcance**

Durante la realización del presente examen, la Unidad de Reclamos de Incidentes en Liquidaciones, que opera en el Ministerio de Educación, y que recibe los reclamos de los agentes comprendidos en el Régimen Docente, no ha provisto la información necesaria que permita a esta Auditoría General emitir opinión acerca de los reclamos efectuados dentro del plazo auditado. En este sentido, en respuesta a la Nota 2460-AGCBA-2013, tramitada mediante Provisión N° PV-2013-06714531-DCGLEI se informó que: “[...] Además de los reclamos que se remiten hay en existencia otros que tramitan en formato papel. Esto será relevado para su posterior información.” Ante dicha situación, mediante Nota N° 3238-AGCBA-2013, se insiste sobre necesidad de contar con una base integral y consistente de reclamos, sobre lo cual no ha habido respuesta alguna, incluso después de que la misma fuera reiterada por la vía administrativa correspondiente. Al respecto, véase el punto VII.3 del presente informe.

Por otra parte, se hace notar que el alcance también se encuentra limitado en lo que respecta a la relación entre los montos consolidados de valorización y los montos efectivamente transferidos al G.C.B.A., correspondientes al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Esto ocurre debido a que la solicitud realizada ante el Ministerio de Educación de la Nación, mediante Nota N° 377-AGCBA-2014, resultó respondida de manera parcial, mediante Nota N° 100-CFE-2014, respecto de los desvíos detectados entre los montos de referencia. Al respecto, véase el punto VII.2 del presente informe.

#### **V.- Aclaraciones previas**

##### **V.1.- Encuadre legal y antecedentes administrativos**

Mediante la Ley 25.053 se creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente, financiado con impuestos aplicables sobre distintos bienes registrados o radicados en el territorio nacional, con carácter de emergencia y por el término de cinco (5) años a partir del 1° de enero de 1998.

Los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) se afectaron específicamente al mejoramiento de la retribución de los docentes de escuelas oficiales y de gestión privada subvencionadas de las Provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de las escuelas e institutos oficiales dependientes de las universidades nacionales, de los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, de otros organismos oficiales y de las escuelas dependientes de municipios.

Para acceder a los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente, las provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, debían cumplir las siguientes condiciones:

- a. Destinar los recursos de este fondo exclusivamente al mejoramiento de las retribuciones de los docentes.
- b. En ningún caso las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, podrán sustituir recursos de sus presupuestos por los provenientes del Fondo Nacional de Incentivo Docente.
- c. Desarrollar un programa de mejoramiento de la administración del sistema educativo de cada jurisdicción que optimice la gestión de los recursos.

Se estableció que los recursos del FONID fueran destinados a abonar una asignación especial de carácter remunerativo por cargo a liquidarse mensualmente exclusivamente a los agentes que cumplan efectivamente función docente. Los criterios para definir la asignación a los distintos cargos son acordados entre el Consejo Federal de Cultura y Educación y las Organizaciones Gremiales Docentes con personería nacional.

Las autoridades educativas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires deben presentar al Ministerio de Cultura y Educación las plantas docentes que cumplen las condiciones fijadas en la normativa, sobre cuya base se realizarán las trans-

ferencias de los recursos a cada jurisdicción, a una cuenta bancaria habilitada a esos efectos bajo la denominación de "Fondo Nacional de Incentivo Docente".

Esta Ley fue modificada por la Ley 25.264, estableciendo con una nueva redacción del artículo 10, el alcance del Fondo de Incentivo, que prevé que:

*“[...] los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente serán afectados específicamente al mejoramiento de la retribución de los docentes de escuelas oficiales y de gestión privada subvencionadas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, y de las escuelas e institutos oficiales dependientes de las universidades nacionales, de los ministerios del Poder Ejecutivo nacional, de otros organismos oficiales y de las escuelas dependientes de municipios, sujetos a las condiciones que fija la presente norma [...]”.*

Asimismo, incorporó el artículo 13 bis y previó que a los efectos de hacer efectivo el pago del incentivo, se debe proceder conforme los siguientes criterios:

- a. Cuando el salario de los docentes por la presente ley sea igual o menor que el de la jurisdicción donde estén ubicados geográficamente, la asignación correspondiente al FONID será por igual monto de los de esa jurisdicción.
- b. Cuando ese salario sea mayor, pero menor a la sumatoria del mismo con la asignación del FONID, percibirán la diferencia hasta alcanzar ese monto sumado.
- c. Cuando el salario sea mayor a la suma del salario más la asignación por incentivo, no percibirán ninguna asignación adicional.

Posteriormente, por Ley 25.919 se fijó que el Fondo Nacional de Incentivo Docente distribuirá en cada ejercicio el monto total originado en la suma del importe base determinado conforme al complemento devengado en beneficio de los docentes durante el ejercicio inmediato anterior, el monto correspondiente a los educadores incorporados a las plantas funcionales en el transcurso del año y los originados por las mejoras al Fondo Nacional de Incentivo Docente acordadas entre el Consejo Federal de

Cultura y Educación y las organizaciones sindicales de trabajadores de la educación con representación nacional.

Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 878/99 se reglamentó la Ley 25.053 y se establecieron los criterios que debían seguir las jurisdicciones para acceder a los recursos que conforman el Fondo.

Asimismo, la reglamentación previó el procedimiento administrativo para la distribución y transferencia de los fondos recaudados. En este sentido, se dispuso que cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires tenían que:

- a. Remitir al Ministerio de Cultura y Educación las plantas docentes de todas las escuelas de gestión pública y de gestión privada subvencionadas, conforme a los criterios fijados entre el Consejo Federal de Cultura y Educación, y los Gremios Docentes con representación nacional.
- b. Incorporar los desembolsos de fondos en las respectivas leyes de presupuesto, cualquiera sea el método de clasificación utilizado, especificando además la fuente de financiamiento como de origen interno, debiendo abrir a nivel presupuestario una partida especial a fin de registrar la operatoria entre la jurisdicción y el Fondo.
- c. Abrir una cuenta bancaria en la respectiva sucursal del Banco de la Nación Argentina, la que será utilizada como receptora de fondos.
- d. Adoptar los recaudos necesarios a fin de asegurar la intangibilidad de los fondos transferidos.

Posteriormente, por Decreto N° 1125/99 se sustituyó la reglamentación de los artículos 12, inciso c) y 13 de la Ley N° 25.053 aprobada por el Decreto N° 878/99.

En la oportunidad se estableció que para acceder a los recursos que conforman el Fondo, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, deberán cumplir con las siguientes condiciones:

Formular un programa de administración del sistema educativo de la jurisdicción que contemple como mínimo:

- a. El mejoramiento de sus procesos administrativos.
- b. El mejoramiento de sus técnicas presupuestarias.
- c. El mejoramiento del sistema de Recursos Humanos, incluyendo un sistema de salud y riesgo laboral.

Se declaró, asimismo, que la asignación especial, por tratarse de un incentivo no incorporado definitivamente al salario y a percibir sólo durante la vigencia de la Ley, será no bonificable por ningún concepto, estando sujeta únicamente a los aportes y contribuciones con destino a la obra social sindical y cuota sindical.

En cuanto al período de aplicación, la Ley 25.053 estipulaba su vigencia y carácter de emergencia por el término de cinco (5) años a partir del 1° de enero de 1998. Mediante las Leyes N° 25.919 y 26.728 se prorrogó la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente, por nueve (9) años a partir del 1° de enero de 2004.

#### V.1.1.- Resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación

1. Resolución N° 100-CFCyE-99: crea la Comisión Especial para la Implementación del Fondo Nacional de Incentivo Docente, a los efectos de avanzar en la elaboración de los acuerdos previstos en los artículos 13 y 14 de la Ley 25053 con las Organizaciones Gremiales Docentes con personería nacional.
2. Resolución N° 102-CFCyE-99: aprueba los criterios de asignación a los distintos cargos de la asignación especial Fondo Nacional de Incentivo Docente contenidos en el acta de fecha 08/07/1999.
  - Acceden los docentes que se encuentren prestando servicios dentro del sistema educativo cualquiera sea su situación de revista, tanto en gestión estatal como en privada subsidiada, en todos los niveles y modalidades.

- La asignación especial es una por cargo, salvo el caso de que el cargo tenga una prestación estatutaria de 35 Horas Reloj semanales o más, en cuyo caso se abonarán dos asignaciones.
- Límite en la cantidad de asignaciones: dos por docente cualquiera sea la naturaleza de los cargos e independientemente de la situación de revista.
- Equivalencia: Se tendrá en cuenta para las horas cátedra el equivalente de 1 Cargo = 15 HC del nivel medio.- En caso de que otro nivel y/o modalidad dentro de la jurisdicción tuviere una equivalencia diferente con la de nivel medio, se tendrá en cuenta la misma.
- Limitaciones: La asignación no podrá afectarse para la normalización de los salarios, pago de retroactividades o asimilación a cualquier otro concepto.
- Identificación: La asignación se liquidará en esta primera etapa semestralmente, en un recibo que identifique el concepto "Asignación Especial Ley 25.053".-
- Carácter: Será remunerativa no bonificable a los únicos efectos de integrar la remuneración.- No estará sujeta a ninguno de los aportes y contribuciones que recaen sobre el básico salarial.- No será bonificable por ningún concepto y no podrá ser utilizada en la base de cálculo del SAC de cada semestre.- Sólo se exceptúa los aportes sindicales personales voluntarios los que por razones operativas se realizarán en las jurisdicciones.- En cuanto a los de obra social sindical por las mismas razones se liquidarán centralmente del fondo.
- Licencias: Se comprende a los docentes con licencia con goce de haberes.
- Excluidos: Docentes con licencia sin goce de haberes, en comisión de servicios, afectaciones, adscripciones o cambio de funciones fuera del sistema educativo, en disponibilidad sin goce de haberes y pasivos.

- Parcial: Aquellos docentes que perciben retribución parcial por cualquier causa percibirán la Asignación Especial en la misma proporción.
  - Proporcionalidades: La proporcionalidad de la prestación de servicios reales en el semestre, será liquidada utilizando la tabla de SAC para días abonados y/o devengados.
  - Privados: Los servicios educativos de gestión privada percibirán en la misma proporción de la subvención o aporte estatal acordado y por los cargos subvencionados de la POF (planta orgánica funcional) autorizada.-
  - Distribución: Cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires presentarán una preliquidación con carácter de Declaración Jurada sobre la base de las plantas docentes que cumplan las condiciones de la Ley y la reglamentación pertinente.
  - Actas Complementarias: Determinada la procedencia de la preliquidación se formalizarán las actas complementarias y se transferirán los recursos.
  - Remanentes: se aplicarán para la finalidad legal y de acuerdo a los criterios acordados.
3. Resolución N° 122-CFCyE-99: Aprueba las pautas contenidas en el acta de fecha 07/12/1999.
- Se ratifica en lo referido a la situación de los Docentes que cumplen una prestación de 35 horas reloj o más semanales, lo previsto está establecido por cargo individual y asignable a un docente, y no por la situación de prestación del Servicio Educativo (se debe tener en cuenta la prestación estatutaria educativa de cada docente).
  - Se aclara que respecto a los docentes que posean un cargo de prestación horaria reloj semanal de entre 20 y 34 horas-reloj semanales, percibirán una asignación. Los docentes que posean un cargo con prestación horaria reloj

semanal menor a 20 horas-reloj semanales, percibirán la asignación en forma proporcional.

- A los efectos de la liquidación de la segunda cuota, las jurisdicciones deberán enviar la información sobre la base de la que se utiliza para el pago del sueldo anual complementario con corte al 30 de noviembre, y fecha de entrega máxima el 30 de diciembre, por razones de celeridad

4. Resolución N° 136-CFCyE-00: Aprobar las pautas contenidas en el Acta de fecha 27/03/2000.0

- Ratifica en lo referido a la situación de los docentes que posean un cargo de prestación horaria reloj semanal igual a 20 o entre 20 y 34 horas reloj semanales, los cuales percibirán una Asignación.
- Aclara que respecto de los docentes que posean una prestación horaria reloj menor a 20 horas semanales y el salario percibido sea menor al del cargo testigo de maestro de grado, percibirán la asignación en forma proporcional a la diferencia salarial.
- En el caso de los docentes que posean una prestación horaria menor a 20 horas semanales pero el salario percibido sea igual al cargo testigo, percibirán una asignación completa.

V.1.2.- Reglamentación en el ámbito de la CABA

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, mediante la Resolución N° 1.024-SED-SHyF-99, se establecieron los criterios de aplicación para la distribución del Fondo Nacional de Incentivo Docente:

- Personal comprendido: El incentivo será percibido por el personal docente que esté prestando o haya prestado funciones docentes en la Secretaría de Educación, dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el período enero/99 a junio/99, incluido el que se encuentre en uso de licencia con goce de haberes.

No corresponde la liquidación del incentivo al personal docente en las siguientes alternativas:

- a. Con licencia sin goce de haberes
- b. En comisión de servicios fuera del sistema educativo
- c. Disponible sin goce de haberes

Liquidación de la asignación: El límite de asignaciones será de 2 (dos) incentivos por docente, y se liquidará con las siguientes pautas:

a. Por cargo

- La asignación resultante será una (1) por cargo para prestaciones menores a 35 (treinta y cinco) horas reloj
- La asignación resultante será 2 (dos) por cargo para prestaciones iguales o mayores a 35 (treinta y cinco) horas reloj

b. Por horas cátedra

- Las horas de cátedra de nivel medio equivaldrán a un cargo (1) o incentivo cada 15 (quince horas).
- Cada hora de cátedra de nivel medio será igual a 0,066 del incentivo
- Las horas de cátedra de nivel superior equivaldrán a un cargo (1) o incentivo cada 12 (doce) horas
- Cada hora de cátedra de nivel superior será igual a 0,083 del incentivo

b. Por módulo

- Todas las Áreas Educativas se adecuarán, para la asignación del incentivo, al fijado para horas cátedra de nivel medio

Tipo de asignación: La asignación será de carácter remunerativo y no bonificable a los únicos efectos de integrar la remuneración. No estará sujeta a aportes y contribuciones que recaen en el básico salarial, ni se calculará para el Sueldo Anual Complementario. El incentivo que se otorga estará sujeto a las cuotas sindicales personales voluntarias, ya sean porcentualizadas o de monto fijo.

Posteriormente, mediante la Resolución N° 1169-SED-SS-SPS-SC-SHyF-1999 se extiende al personal docente de las Secretarías de Salud, de Promoción Social y de Cultura los criterios establecidos en la Resolución N° 1.024-SED-SHyF-99.

## VI.- Estructura Presupuestaria

En lo concerniente al reflejo presupuestario, se consideró como punto de partida el valor del recurso asociado al fondo incentivo docente, incluidos en la cuenta de inversión 2012:

**Cuadro N°2**

Cuenta de Inversión 2012	Inicial (\$)	Vigente (\$)	Realizado (\$)
	254.901.616,00	262.719.709,00	263.032.353,73

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de inversión 2012

En cuanto a los valores de ejecución, se tomaron en consideración los datos expresados el listado parametrizado de crédito (SIGAF) y la información provista por la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto, cuya exposición, desagregada por objeto de gasto, se expresa en el cuadro 3:

**Cuadro N°3**

Fuente de información	Partida	Sanción (\$)	Vigente (\$)	Definitivo (\$)	Devengado (\$)
Parametrizado de crédito	1.1.7	201.093.046,00	206.314.777,00	206.078.463,31	205.157.766,35
	1.2.7				
	5.1.5	51.000.000,00	58.908.872,00	58.318.399,25	58.318.398,90
<b>Total</b>		<b>252.093.046,00</b>	<b>265.223.649,00</b>	<b>264.396.862,56</b>	<b>263.476.165,25</b>
OGPEU	1.1.7	201.093.046,00	206.314.777,00	x	x
	1.2.7				
	5.1.5	51.000.000,00	58.908.872,00	x	x
<b>Total</b>		<b>252.093.046,00</b>	<b>265.223.649,00</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

Elaboración propia. Fuente: DGOPP – SIGAF

Puede observarse que los valores correspondientes a las etapas de sanción y vigente resultan coincidentes en ambas fuentes de información<sup>1</sup>. Por otro lado, se detecta un desvío equivalente al 0,17% entre el valor del recurso y la ejecución considerada, como lo demuestra el cuadro 4:

<sup>1</sup> Se aclara que la Dir. Gral DGOPP no proveyó valores para las etapas de definitivo y devengado.

**Cuadro N°4**

Cuenta de inversión 2012 (\$) (Recursos FONID) [1]	Parametrizado de crédito (\$) (Ejecución FONID) [2]	Δ % [2]/[1]
263.032.353,73	263.476.165,25	0,17%

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de Inversión 2012 - SIGAF

Cabe aclarar que los datos presupuestarios de ejecución han sido tomados como fundamento para establecer el objeto y alcance del presente examen, supeditando a éstos los datos de prestación de servicio liquidados. En otras palabras, el período temporal que delimita la nómina de cargos evaluados y las variaciones experimentadas en ésta depende, en el presente examen, de los valores efectivamente liquidados durante el ejercicio 2012<sup>2</sup>.

La relación de referencia queda de manifiesto en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°5**

Períodos de prestación liquidados durante 2012 [1]		Ejecución 2012 FONID – Partidas 1.1.7; 1.2.7; 5.1.5. – Devengado. [2]	Δ % [2]/[1]
2011	2012		
3º y 4º trimestre	1º; 2º; 3º trimestre		
\$262.808.514,73		\$263.476.165,25	0,25%

Elaboración propia. Fuente: GCBA (Min. Educación y Modernización) - SIGAF

Se establece, de esta manera, la relación entre la dimensión presupuestaria 2012 y la estructura de cargos docentes, con un 0,25% de divergencia, de acuerdo al contraste entre los valores de ejecución de las partidas mencionadas y los datos de liquidación provistos por los Ministerios de Educación y Modernización del GCBA.

Una vez establecida la consistencia de los datos utilizados, resulta pertinente aclarar que la ejecución correspondiente a la percepción del FONID por parte de los docentes del sector público de la Ciudad de Buenos Aires se resume en los valores correspondientes a las partidas 1.1.7 (*Gastos en personal; Personal Permanente;*

<sup>2</sup> En el cuadro 5 se expone el monto acumulado de las liquidaciones correspondientes al FONID, efectuadas entre el 01/01/2012 y el 31/12/2012.

*Complementos*) y 1.2.7 (*Gastos en personal; Personal Temporario; Complementos*), por lo que la ejecución correspondiente a la partida 5.1.5 (*Transferencias; Transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes; Transferencias a instituciones de enseñanza*) resulta descartada, consolidando un valor equivalente a \$205.157.766,35<sup>3</sup>, como dato presupuestario equiparable al objeto de estudio.

## **VII.- Estimación, Administración y Ejecución del Fondo de Incentivo Docente**

### VII.1.- Alcance de la aplicación del Fondo Incentivo Docente para el sector público

Como fuera explicado en el apartado en el Capítulo V – Aclaraciones Previas, son tres los actores institucionales que componen el arco administrativo correspondiente al Fondo Nacional de Incentivo Docente. Por parte del GCBA: El Ministerio de Educación, de quien depende el cuerpo docente cuyas liquidaciones resultan objeto del presente examen; y el Ministerio de Modernización, encargado del proceso de liquidación de haberes (incluido el concepto FO.NA.IN.DO.) en el ámbito de la Ciudad. Por parte del PEN: El Consejo Federal de Educación, encargado de coordinar con los gobiernos provinciales la correcta asignación del fondo que nos ocupa.

En lo concerniente a la información utilizada para efectuar la valorización de las liquidaciones del FONID, resulta oportuno mencionar que las características formales con las que deben cumplir los archivos presentados por el GCBA son propuestas por el CFE, estableciendo los campos requeridos para cada registro, y el tipo y longitud de cada dato. Dichas características aseguran la provisión de los datos indispensables para la identificación de los beneficiarios y el cálculo de cada cargo, de acuerdo a las condiciones previstas en la normativa de aplicación<sup>4</sup>. De este modo, los archivos valorizados, generados por el CFE, contienen datos que, en términos de origen, obedecen a 3 categorías:

<sup>3</sup> Ver cuadro N° 3.

<sup>4</sup> La estructura y descripción de contenido del archivo de valorización, que incluye los datos provistos por las jurisdicciones provinciales, se encuentra expresado en el Anexo II.

1. Asignado en el Proceso: Datos constantes. Período y tipo de liquidación. Código de Jurisdicción.
2. Valor informado por la Jurisdicción: Datos contenidos en la presentación realizada por la Jurisdicción.
  - a. Adicionalmente, se abre una subcategoría denominada “Valor informado por la jurisdicción y validado por el CFE”.
3. Valor del sistema CFE: Valores que surgen de la operación del sistema de valorización, a partir de los datos provistos por la Jurisdicción.

A continuación se detalla el análisis de contenido entre las fuentes de información examinadas. Es decir, los archivos de preliquidación que el Ministerio de Modernización del GCBA informa al CFE; y los archivos valorizados que el CFE devuelve al Ministerio para su liquidación efectiva<sup>5</sup>:

**Cuadro Nº 6**

	2011				2012					
	3er trimestre		4to trimestre		1er trimestre		2do trimestre		3er trimestre	
	GCBA	CFE								
Cant. de registros	322.698	322.698	331.649	331.649	307.104	309.273	325.903	325.903	334.569	334.569
Δ	0,00%		0,00%		0,70%		0,00%		0,00%	

Elaboración propia. Fuente: GCBA (Min. Modernización) – PEN (Ministerio de Educación de la Nación).

Se verifica, de este modo, que, en 4 de los 5 trimestres examinados, la información incluida en las presentaciones efectuadas por el GCBA, son mantenidas íntegramente en el listado. En lo referente al 1º trimestre del año 2012, cabe aclarar que el desvío observado entre las fuentes de información no pudo ser salvado, debido a que la información presentada por los organismos de referencia no permite su conciliación<sup>6</sup>. En consecuencia, se toma como valor poblacional para el 1º trimestre 2012,

<sup>5</sup> Cabe aclarar que el contraste de referencia se realiza previa depuración de los registros incluidos en los archivos del CFE, correspondientes a la enseñanza del sector privado.

<sup>6</sup> Del análisis de los datos contenidos en ambas bases, se concluye que el archivo provisto por el CFE contiene 1.402 registros no contenidos en la base histórica del GCBA (ordenados sobre el campo DOCENTE). Por otro lado, se detectan variaciones en 1.225 registros que coinciden parcialmente, con un desvío de 458 registros no discriminados, como consecuencia de las diferencias estructurales de las fuentes de información.

aquel que surge de la base provista por el Ministerio de Modernización del GCBA, habida cuenta de que es ésta la que se constituye como documento histórico mediante la cual se practicó la liquidación del Fondo.

A continuación, se expresan las estadísticas derivadas de los archivos valorizado.

**Cuadro Nº 7**

	2011		2012		
	3er trimestre	4to trimestre	1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre
<b>Población docente alcanzada por el FONID</b>	<b>48.751</b>	<b>49.318</b>	<b>46.335</b>	<b>49.235</b>	<b>50.309</b>
<b>Incidencia de participación Jur. 55<sup>7</sup> (Docentes)</b>	<b>98,14%</b>	<b>98,09%</b>	<b>98,08%</b>	<b>98,16%</b>	<b>98,17%</b>
Subpoblación constante para el período analizado	36.394				
Subpoblación variable para el período analizado	12.357	12.924	10.366	12.841	13.915
Variación trimestral en la magnitud de la población		567	-2.558	2.475	1.074
Variación trimestral de registros - ingresos		8.047	5.994	8.685	6.647
Variación trimestral de registros - egresos		7.480	8.552	6.210	5.573

**Elaboración propia. Fuente: GCBA (Min. Modernización) – PEN (Ministerio de Educación de la Nación).**

<sup>7</sup> Como fuera explicado en el Capítulo V.- *Aclaraciones previas*, la ejecución de los fondos correspondientes al FONID cuentan con participación de las siguientes jurisdicciones del GCBA\*, expresadas como el nivel de incidencia por cantidad de personal docente y por cantidad de registros sobre el total informado, para cada trimestre evaluado:

**Cuadro Nº 7-b**

	2011				2012					
	3er trimestre		4to trimestre		1er trimestre		2do trimestre		3er trimestre	
	Docentes	Registros								
Jur. 55 – Min. Educación	<b>98,14%</b>	<b>97,58%</b>	<b>98,09%</b>	<b>97,56%</b>	<b>98,08%</b>	<b>97,50%</b>	<b>98,16%</b>	<b>97,51%</b>	<b>98,17%</b>	<b>97,53%</b>
Jur. 50 - Min. Cultura	1,60%	2,19%	1,63%	2,20%	1,78%	2,42%	1,56%	2,25%	1,5%	2,24%
Jur. 40 - Min. Salud	0,10%	0,06%	0,11%	0,07%	0,12%	0,07%	0,11%	0,06%	0,11%	0,06%
Jur. 65 – Min. Des. Económico	0,16%	0,17%	0,17%	0,17%	0,02%	0,01%	0,18%	0,17%	0,17%	0,17%

\*Los casos de docentes que prestan servicios en más de una jurisdicción se asignan como elemento a la Jur. 55, habida cuenta de que, en todos los casos, ésta interseca con las demás; y, a su vez, las restantes no comparten elementos entre ellas.

Tomando como unidad elemental al sujeto docente, se distingue una subpoblación de 36.394 elementos que se mantiene constante durante el período analizado. Las variaciones trimestrales descritas en el cuadro 7, obran como indicadores de las novedades que experimenta entre períodos la planta docente alcanzada por el incentivo.

VII.1.2.-Registros Observados por el CFE en los archivos de preliquidación:

Tal cual fuera indicado previamente, las bases de datos enviadas por el GCBA se procesan y remiten manteniendo la integridad de los registros, por lo que se reservan los campos denominados, MRK y ERROR, en las bases valorizadas para los casos en que el CFE detecta inconsistencias. Los campos previamente mencionados se encuentran asociados; expresando, en el caso del campo MRK, el tipo de error mediante un valor numérico, y el campo ERROR mediante la descripción del tipo de error encontrado. Las estadísticas asociadas a dichos datos se detallan en el cuadro que luce a continuación<sup>8</sup>:

**Cuadro Nº 8**

		2011		2012		
		3er trimestre	4to trimestre	1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre
	Población docente alcanzada por el FONID	<b>48.751</b>	<b>49.318</b>	<b>46.335</b>	<b>49.235</b>	<b>50.309</b>
	Subpoblación observada por el CFE	<b>45</b>	<b>42</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>53</b>
		<b>0,09%</b>	<b>0,09%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,01%</b>	<b>0,11%</b>
Distribución por tipo de error	<b>Tipo 1:</b> Error filiación - docentes homónimos	13,33%	4,76%	0,00%	0,00%	7,55%
	<b>Tipo 2:</b> Error filiación - igual documento distintos docentes	4,44%	2,38%	5,88%	0,00%	0,00%
	<b>Tipo 3:</b> Error filiación - doc pertenece en otra jur. a [nombre del beneficiario]	82,22%	83,33%	94,12%	100,00%	16,98%
	<b>Tipo 4:</b> Verificar filiación con copia digital del doc.	0,00%	9,52%	0,00%	0,00%	0,00%
	<b>Tipo 5:</b> Verificar filiación con copia digital del doc. [2]	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	75,47%

Elaboración propia. Fuente: PEN (Ministerio de Educación de la Nación).

<sup>8</sup> Se incluyen aquí los docentes de todas las jurisdicciones del GCBA, léase: Ministerio de Educación, Cultura, Salud, y Desarrollo Económico del GCBA, considerando en el recuento las duplicaciones de docentes.

Se desprende del análisis de los datos que la incidencia de los casos identificados como errores en las bases de valorización se encuentran dentro de los márgenes de error estadístico esperable (en promedio, inferiores al 1‰), y, por lo tanto, por debajo de valores observables.

Siguiendo lo expuesto hasta aquí, sobre una población (N) equivalente a 239.259 elementos, tomando como unidad de medida el sujeto docente que presta servicios para el Ministerio de Educación del GCBA (Jur. 55), se efectuó una muestra probabilística con un nivel de confianza del 95%, cuyo tamaño muestral (n) resulta en 96 elementos. Se calcula, entonces, el nivel de incidencia de las subpoblaciones para establecer la cantidad proporcional de elementos que se seleccionarán de manera aleatoria por trimestre. Este proceso queda reflejado en el cuadro 9:

**Cuadro Nº 9**

	III-2011	IV-2011	I-2012	II-2012	III-2012	Total
Base de docentes	47.842	48.375	45.417	48.237	49.388	<b>239.259</b>
Incidencia % sobre N	20,00%	20,22%	18,98%	20,16%	20,64%	<b>100,00%</b>
Incidencia % sobre n	19,1960679	19,4099282	18,2230637	19,3545572	19,8163831	<b>96</b>
Redondeo	19	20	18	19	20	<b>96</b>

Elaboración propia. Fuente: GCBA (Min. Modernización) – PEN (Ministerio de Educación de la Nación).

De este modo, se arribó a un total de 281 liquidaciones de haberes que conforman el cuerpo de estudio examinado, ya que, por cada elemento seleccionado, se procede a evaluar la totalidad de haberes del trimestre.

### VII.1.3.- Resultado del análisis de la muestra de liquidación de haberes, para el concepto FO.NA.IN.DO<sup>9</sup>

A continuación, se exponen los resultados del análisis realizado sobre la muestra predicha, divididos entre aquellos en los que el valor liquidado resulta esperable respecto de la estructura y dinámica del sistema, y aquellos que no encuentran justificación; ya sea por esa vía de verificación, como por los datos proporcionados por las instituciones que nos ocupan.

<sup>9</sup> Se aclara que se opta por mantener la denominación FO.NA.IN.DO., toda vez que se hace referencia al concepto, tal cual figura en las liquidaciones de haberes del GCBA. En rigor, la correcta denominación es la de FONID.

Iniciando la exposición, el 3er trimestre 2011 presenta un total de 17 casos (89,47% del estrato de la muestra) con un comportamiento esperable en la liquidación del FONID que obedece al siguiente esquema:

**Cuadro N° 10**

Mes devengado	Mes liquidado	Estructura concepto FO.NA.IN.DO
07-2011	11-2011	Monto equivalente a la valorización CFE + adicional proporcional establecido por paritarias.
08-2011	12-2011	Monto equivalente a la valorización CFE + adicional proporcional establecido por paritarias.
09-2011	01-2012	Monto equivalente a la valorización CFE (sin adicional)

Elaboración propia. Fuente: GCBA (Min. Modernización) – PEN (Ministerio de Educación de la Nación).

El adicional mencionado en el esquema precedente surge del acuerdo arribado mediante negociaciones paritarias, que fuera homologado por el Dto. 922/2011, en el cual se establece que:

*“El Estado Nacional se compromete a:*

*[...]*

*2.- Abonar \$240.- (pesos doscientos cuarenta) en concepto de suma extraordinaria del FONID, la que será pagada en 6 cuotas iguales de \$40 (pesos cuarenta) de julio a diciembre del corriente año”.*

En este sentido, la aplicación del punto acordado resultó ser de modo proporcional, asimilando el pago de los \$40,00.- mensuales a un cargo o su equivalente, cuya valorización ascendía a \$215,00.-; llevando el monto a \$255,00. Vale decir que la incidencia del adicional (\$40,00) sobre el monto de base (\$215,00) por cargo/mes establece una tasa del 18,604%, mediante la cual se explican<sup>10</sup> los desvíos que, en origen, se detectan entre los montos que figuran en la base de valorización del CFE y los de las liquidaciones del GCBA, logrando su conciliación para los casos que conforman el 89,47% de referencia.

En el caso del 3º trimestre 2011, al calcular la incidencia del monto acumulado del desvío trimestral entre ambas fuentes, se arriba a otra tasa “testigo”, del %12,403,

<sup>10</sup> Es decir, aplicando la siguiente operación para cada valor/mes:  $a = m(1+t)$ , donde [m] monto de base; [t] tasa del adicional; [a] monto actualizado.

cuya utilidad se demostrará a la hora de comprender la relación entre los comportamientos de las liquidaciones del 3º y 4º trimestre 2011. Dicha tasa se ejemplifica<sup>11</sup> en el cuadro 11, que luce a continuación:

**Cuadro N° 11**

Identificación del elemento utilizado como ejemplo	Valorización CFE - FONID 3º-2011 mensuales y acumulado (\$)				Liquidación G.C.B.A. FONID 3º-2011 mensuales y acumulado (\$)				Adicional acumulado (\$) [b]-[a]. [c]	Incidencia del adicional acumulado sobre el trimestre valorizado [c]/[a]. [d]
	VII	VIII	IX	Total [a]	VII	VIII	IX	Total [b]		
29XX9223	215,00	215,00	215,00	<b>645,00</b>	255,00	255,00	215,00	<b>725,00</b>	80,00	<b>12,403%</b>

Elaboración propia. Fuente: GCBA (Min. Modernización) – PEN (Ministerio de Educación de la Nación).

El indicador, se define, entonces, como la incidencia porcentual del adicional (\$40,00) correspondiente a dos meses, sobre el acumulado de las liquidaciones de los 3 meses que componen el período. Se completa su significado en el análisis del 4º trimestre 2011.

Por otra parte, en los 2 casos (10,52%) que complementan el total de elementos del estrato, no es posible establecer la razón del desvío entre la valorización y la liquidación trimestral correspondiente. Específicamente, los elementos 32XX0977 (CFE: \$370,79; GCBA: \$293,20 + ajuste (recibo 02/2012) \$299,25) y 31XX9563 (CFE: \$68,00; GCBA: \$86,00), no obedecen al criterio previamente expresado. Asimismo, la Dir. Gral. de Administración y Liquidación de Haberes, mediante Nota N° IF-2014-03992413-DGALH, no ha provisto argumentos o documentación concluyente que permita salvar dicho desvío.

En las liquidaciones que reflejan los servicios devengados en el 4º trimestre 2011 se presenta un comportamiento similar en 19 casos (95,00% del estrato de la muestra), reflejado en el siguiente esquema:

<sup>11</sup> De aquí en adelante, identificación de los elementos se realiza mediante la transcripción parcial del N° de documento de identidad, a fin de dar a conocer el caso al auditado y mantener reservada la identidad del docente.

**Cuadro N° 12**

Mes devengado	Mes liquidado	Estructura concepto FO.NA.IN.DO
10-2011	02-2012	Monto equivalente a la valorización CFE (sin adicional)
11-2011	03-2012	Monto equivalente a la valorización CFE + adicional proporcional establecido por paritarias + monto de ajuste bajo el concepto “FO.NA.IN.DO” <sup>12</sup> .
12-2011	04-2012	Monto equivalente a la valorización CFE + adicional proporcional establecido por paritarias.

Elaboración propia. Fuente: GCBA (Min. Modernización) – PEN (Ministerio de Educación de la Nación).

En cuanto a los casos descritos, cabe aclarar que los valores de ajuste equivalen a montos asimilables al valor de la tasa adicional aplicada a dos meses valorizados, lo que resulta consistente con una compensación derivada de su ausencia en los meses de liquidación de enero de 2012 (devengado 3º trimestre 2011) y febrero de 2012 (devengado 4º trimestre 2011).

Para dotar de mayor claridad a lo expresado hasta aquí, se ofrece el siguiente caso, a modo de ejemplo. En el cuadro 13, se observan los valores liquidados por el GCBA, sin considerar el monto de ajuste que figura en la liquidación de abril, cuyo valor es de \$160,02.

**Cuadro N° 13**

Identificación del elemento utilizado como ejemplo	Valorización CFE - FONID 4º-2011 mensuales y acumulado (\$)				Liquidación G.C.B.A. FONID 4º-2011 mensuales y acumulado (\$)				Adicional acumulado (\$) [b]- [a].  [c]	Incidencia del adicional acumulado sobre el trimestre valorizado [c]/[a].  [d]
	X	XI	XII	Total [a]	X	XI	XII	Total [b]		
10XX0471	430,00	430,00	430,00	<b>1.290,00</b>	430,00	510,01	510,01	<b>1.450,00</b>	160,02	<b>12,403%</b>

Elaboración propia. Fuente: GCBA (Min. Modernización) – PEN (Ministerio de Educación de la Nación).

<sup>12</sup> Existe un caso entre los mencionados en los que el ajuste se realizó en la liquidación correspondiente al mes de abril en lugar de haberse realizado en el mes de marzo. Sin embargo, como el ajuste obedece a los mismos criterios y el trimestre se cierra en condiciones similares al resto, esta diferencia no merece mayor análisis.

Como puede observarse, el ejemplo del cuadro 13 responde a un caso de dos cargos completos, que representa el máximo a ser percibido bajo el concepto FO.NA.IN.DO. Se desprende del indicador previamente expresado (12,403%) que, tanto en el 3º como el 4º trimestre del año 2011, se ha aplicado el adicional a 2 de los 3 meses que lo conforman.

Consideramos ahora el monto que figura como ajuste para el concepto examinado (\$160,02), advirtiendo que el valor resulta coincidente con el adicional para aplicado al 4º trimestre [c], lo que permite inferir que se trata de la compensación de los meses devengados de septiembre y octubre de 2011, oportunamente liquidados en enero y febrero de 2012<sup>13</sup>, para los casos explicados.

Esto, a su vez, fundamenta la continuidad fáctica, durante el cuarto trimestre 2011, del adicional acordado por paritarias (Dto. 922/2011), para conectar el valor/cargo de \$215 más \$40 de adicional, con el nuevo valor/cargo \$255.- que se materializa a partir de las paritarias llevadas a cabo en el mes de febrero de 2012 (Específicamente: 23/02/2012, cuyo registro administrativo se efectuó bajo Expte. N° 1.243.441/07, Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación), en la cual se confirma, adicionalmente, lo predicho respecto del 4º trimestre:

*“[...] Restitución de los \$40 pesos deducidos del FONID que hasta el mes de diciembre de 2011 se venía percibiendo al valor de \$255 por cargo o su equivalente en quince Horas Cátedras”.*

*“[...] Fijar a partir del 1ro. de enero del 2012 en un valor de \$255 (pesos doscientos cincuenta y cinco) por cargo o equivalente en horas cátedra, el Fondo Nacional de Incentivo Docente, de acuerdo a la reglamentación de la ley 25.053 y complementarias, con la vigencia establecida en la Ley 26728 de Presupuesto General de Administración Nacional para el ejercicio 2012”.*

<sup>13</sup> Si se toma el monto valorizado por dos cargos para el mes de octubre (\$430,00) y se lo contrasta con la diferencia respecto del adicional por dos cargos (\$80,00) se advierte nuevamente la tasa de incremento (18,604%), que, llevada a dos meses de aplicación pendiente asciende a \$160,00. Redundando sobre el análisis numérico, mediante la aplicación del valorización teórica para un trimestre, basada en el monto devengado en octubre de 2011, se arriba a la segunda tasa, utilizada como indicador de comportamiento trimestral: Ajuste (\$160) / proyección trimestral (3(\$430)) = 12,403%.

El caso restante (5,00%) que completa el estrato no encuentra la misma razón en su desvío trimestral<sup>14</sup>.

Resulta indispensable notar que no todos los casos revisados y verificados exitosamente responden a una solución aritmética del criterio expuesto, debido a que el/los servicio/s del docente pueden verse modificados entre trimestres. En este sentido, se aclara que, a partir de la documentación remitida por la Dir. Gral. de Administración y Liquidación de Haberes (Min. Modernización - GCBA)<sup>15</sup>, se logró confirmar que los desvíos con el comportamiento previamente explicado obedecen al ajuste descrito, a partir del análisis de la liquidación histórica de los elementos incluidos en el 4º trimestre, bajo el código de liquidación FO.NA.IN.DO. : 6399000. De allí surge que los valores que figuran en la columna de ajuste de haberes en los recibos examinados se desdoblán en su imputación entre el 3er y 4º trimestre 2011, lo que permite conciliar de manera favorable los valores de liquidación de dichos trimestres con aquellos que surgen de la valorización efectuada por el CFE, previa aplicación de la tasa proporcional del adicional de \$40,00.

Continuando con el análisis, para el devengado del 1º trimestre 2012, no se registran desvíos, hecho que indica que se normaliza la aplicación de la valorización a la que se arribara mediante las paritarias 2012. El análisis del estrato demuestra incluso la consistencia de aplicación en cuanto a los casos en que los docentes se encuentren percibiendo el incentivo en otra jurisdicción del país. Específicamente, para el caso N° 25XX2715, se detecta que en la base de valorización remitida por el CFE, el monto acumulado trimestral resulta nulo (\$0,00), hecho que se confirma en las liquidaciones correspondientes, habida cuenta de que se trata de un caso en el que el docente percibe el concepto en la Pcia. de Buenos Aires, según fuera detectado por el CFE.

Asimismo, arribamos a idéntico resultado para el 2º trimestre, en el que los casos seleccionados no presentan incidencias.

---

<sup>14</sup> Se trata del elemento 18XX8803, el cual no solo difiere con los valores aportados por el CFE, sino que discrepan los recibos entregados en diversas oportunidades por las áreas de Sistemas, y Administración de Régimen Docente, dependientes del Ministerio de Modernización. Nuevamente, la Nota N° IF-2014-03992413-DGALH no provee información que permita salvar dicho desvío.

<sup>15</sup> Mediante Nota N° IF-2014-03992413-DGALH, en respuesta a las Notas N° 460,491-AGCBA-2014.

Finalmente, para el 3º trimestre devengado 2012, se obtienen los siguientes resultados: En 19 de los 20 elementos que conforman el estrato (95,00%) no se detectan desvíos entre los montos de valorización y los efectivamente liquidados. En cuanto al elemento restante, N° 17XX2053, se expone el desvío en carácter ilustrativo: la valorización para los meses devengados 07,08,09-2012 resulta en \$33,92 en cada caso (total \$101,76), mientras que la liquidaciones de los meses predichos consignan los siguientes montos: \$33,92 ; \$67,84 ; \$67,84, respectivamente (total \$169,32), cuyo diferencia no ha sido fundamentada por el Ministerio de Modernización, en respuesta la solicitud pertinente efectuada por esta AGCBA.

## VII.2 Relación entre los montos de valorización y los valores efectivamente transferidos por parte del Consejo Federal de Educación.

En lo concerniente a la relación entre las etapas de valorización y transferencia efectiva, se expresan en el cuadro 14<sup>16</sup> los datos que resumen ambas fases, llevadas a cabo por el CFE:

**Cuadro N° 14**

Valorizaciones (Devengado)			Transferencias		
Trimestre	Mes	Monto (\$)	Monto (\$)	Mes	Cuotas trimestrales (Devengado)
III-2011	Julio	22.624.620,31	21.595.632,63	Noviembre	II-2011 (4º) y III-2012 (1º)
	Agosto	22.276.923,82	21.857.933,67	Diciembre	III-2011 (2º)
	Septiembre	22.182.662,59	<b>21.847.188,09</b>	Enero	III-2011 (3º)
IV-2011	Octubre	21.605.991,55	<b>21.847.188,09</b>	Febrero	III-2011 (4º) y IV-2012 (1º)
	Noviembre	22.646.174,95	<b>21.627.337,11</b>	Marzo	IV-2011 (2º)
	Diciembre	22.156.427,99	<b>21.627.337,11</b>	Abril	IV-2011 (3º)
I-2012	Enero	22.802.420,80	<b>21.447.067,60</b>	Mayo	IV-2011 (4º) y I-2012 (1º)
	Febrero	22.085.178,71	<b>21.260.662,01</b>	Junio	I-2012 (2º)

<sup>16</sup> Nótese, en negrita, el conjunto de valores parciales cuya sumatoria da por resultado monto consignado en el cuadro 14: \$ 262.808.514,73.- Asimismo, se aclara que los montos consignados en los campos correspondientes al 3º y 4º trimestre 2011, incluyen el adicional proporcional calculado de \$40,00.-, previamente desarrollado en este informe.

	Marzo	21.058.572,67	<b>21.258.082,01</b>	Julio	I-2012 (3º)
II-2012	Abril	22.645.530,24	<b>21.758.528,16</b>	Agosto	I-2012 (4º) y II-2012 (1º)
	Mayo	22.651.717,06	<b>21.987.902,03</b>	Septiembre	II-2012 (2º)
	Junio	22.516.403,34	<b>22.781.351,84</b>	Octubre	II-2012 (3º)
III-2012	Julio	23.247.085,44	<b>22.945.424,84</b>	Noviembre	II-2012 (4º) y III-2012 (1º)
	Agosto	22.880.040,47	<b>22.420.445,84</b>	Diciembre	III-2012 (2º)
	Septiembre	22.717.710,10	SD	SD	SD

Elaboración propia. Fuente: PEN (Ministerio de Educación de la Nación).

En cuanto a la información vertida en el cuadro precedente, cabe aclarar que no es posible establecer una relación 1:1 entre los montos consolidados correspondientes a los meses valorizados (servicios devengados), y los valores efectivamente transferidos, debido a que éstos últimos se componen, entre trimestres, de parciales pertenecientes a los períodos contiguos<sup>17</sup>. Sin embargo, la condición descrita no impide arribar a la conclusión de que los valores trimestrales transferidos resultan sistemáticamente menores a los montos valorizados, como se desprende del cuadro 14.

En este sentido, los desvíos mencionados no pueden ser analizados con mayor profundidad habida cuenta de la falta de documentación respaldatoria que, en este aspecto, presenta la respuesta del CFE (Nota N° CFE-100-14), atendiendo a lo solicitado mediante Nota 377-AGCBA-2014. Por otro lado, a partir del análisis de las comunicaciones mantenidas entre las dependencias del CFE y el GCBA, se detecta que el primero solicita que el pago se ajuste a los criterios previstos en la Ley N°25.053, tal cual se transcribe a continuación<sup>18</sup>:

*“[...] Solicitamos especial atención al momento de efectuar los pagos, recordar que el beneficio del incentivo, conforme la Ley 25.053 y normas derivadas, no se extiende a:*

<sup>17</sup> En este sentido, véase los meses de febrero, mayo y noviembre, en los que los montos incluyen fondos destinados a una 4º cuota final que completa el valor total del trimestre inmediato anterior y los correspondientes a la 1º cuota inicial del trimestre a liquidar. De este modo, en los meses de cambio de trimestre, el valor de la cuota final representa un 17,0543% y el de la cuota parcial inicial del siguiente período, un 16,2791%, totalizado 33,33%.

<sup>18</sup> Mail (16/11/2011): fonid@me.gov.ar, la presente documentación forma parte de la respuesta vía Nota N° 100-CFE-2014.

- *Agentes que siguen percibiendo sus remuneraciones como docentes, pero no cumplen efectivamente tales tareas y se encuentren cumpliendo funciones políticas, funciones técnicas o administrativas, tanto en los Ministerios de Educación como en otras reparticiones públicas no educativas [...]*
- *Agentes de las administraciones educativas u otros organismos estatales que, cumpliendo funciones similares a las descriptas en el punto anterior, pueden ser remunerados íntegra o parcialmente con alguna escala prevista para docentes [...].*

Si bien, lo expresado puede dar lugar a la fundamentación de los desvíos predichos, la documentación brindada por el CFE no permite establecer, ni la cantidad de casos, ni el valor resultante, por los que se efectúa el descuento sobre los montos valorizados.

### VII.3.- Tratamiento administrativo/judicial de los reclamos sobre las liquidaciones del Fondo Incentivo Docente

En lo concerniente al tratamiento administrativo de los reclamos efectuados por los docentes que han percibido las liquidaciones de los trimestres examinados, se reitera lo expuesto en el punto IV.- Limitaciones al alcance, habida cuenta de la falta de respuesta del Ministerio de Educación del GCBA respecto del tema en cuestión<sup>19</sup>.

Por otra parte se detectó que existen reclamos iniciados en el Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la CABA, debido a que el concepto FO.NA.IN.DO ha sido liquidado históricamente con carácter no remunerativo. En este sentido, complementando la información vertida en el capítulo V.- Aclaraciones Previas, respecto del encuadre legal que regula la aplicación del fondo, cabe aclarar que:

- En la letra de la Ley Nº 25.053, Art. 13, se establece que los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente fueran destinados a abonar una asignación especial de carácter remunerativo por cargo a liquidarse mensualmente exclusivamente a los agentes que cumplan efectivamente función docente. Los criterios para definir la asignación a los distintos cargos serán acordados entre el

<sup>19</sup> Nuevamente, por Nota Nº 3238-AGCBA-2013 se solicitó la información referida a los reclamos efectuados ante la UARIL, que opera en el Ministerio de Educación, debido a que la información brindada previamente no resultaba consistente. Dicha Nota y su reiteración (Nota Nº 384-AGCBA-2014) no ha tenido respuesta alguna.

## Consejo Federal de Cultura y Educación y las Organizaciones Gremiales Docentes con personería nacional

*ARTÍCULO 13 de la Ley N° 25053. —Los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente serán destinados a abonar una asignación especial de carácter remunerativo por cargo que se liquidará mensualmente exclusivamente a los agentes que cumplan efectivamente función docente. Los criterios para definir la asignación a los distintos cargos serán acordados entre el Consejo Federal de Cultura y Educación y las Organizaciones Gremiales Docentes con personería nacional, procurando compensar desigualdades. [Subrayado perteneciente a AGCBA]*

- Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 878/99 se reglamentó la Ley 25.053 y se establecieron los criterios que debían seguir las jurisdicciones para acceder a los recursos que conforman el Fondo. Respecto al carácter de esta asignación, la reglamentación estipuló que:

*ARTICULO 13 del DECRETO N° 878/99. — La asignación especial en ningún caso tendrá carácter de normal y habitual ni poseerá regularidad ni permanencia, tratándose de un incentivo a percibir sólo en los casos en que exista disponibilidad de recursos en el Fondo, y se verifiquen las demás condiciones que la ley y este decreto establecen. Esta asignación especial tendrá carácter remunerativo y será no bonificable, estando sujeta únicamente a los aportes y contribuciones con destino a la obra social sindical y cuota sindical. [Subrayado perteneciente a AGCBA]*

- Posteriormente, por Decreto N° 1125/99 se sustituyó la reglamentación de los artículos 12, inciso c) y 13 de la Ley N° 25.053 aprobada por el Decreto N° 878/99.

*ARTICULO 13 [nueva redacción conforme Decreto N° 1125/99]: La asignación especial, por tratarse de un incentivo no incorporado definitivamente al salario y a percibir sólo durante los CINCO (5) años de vigencia de la Ley, será no bonificable por ningún concepto, estando sujeta únicamente a los aportes y contribuciones con destino a la obra social sindical y cuota sindical” [Subrayado perteneciente a AGCBA]*

De la confrontación de la normativa reglamentaria con la Ley 25.053, surge en principio una contradicción. Esto resulta toda vez que la normativa general reconoce el carácter remunerativo de la asignación, mientras que la reglamentación estipula que estará sujeta únicamente a los aportes y contribuciones con destino a la obra social sindical y cuota sindical.

En este sentido, debe tomarse en consideración que existen antecedentes jurisprudenciales en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad que han abordado el análisis del carácter de la suma otorgada en concepto de Fondo de Incentivo Docente, a la luz de la normativa reseñada. En este sentido, y a modo de ejemplo, se toman extractos de los siguientes fallos con el fin de echar luz sobre la interpretación que la justicia administrativa ha efectuado sobre la normativa que nos ocupa:

- **“Larrategui Alicia Marta y otros c/ G.C.B.A. s/ empleo público (no cesantía ni exoneración)”, EXP 23310/0, Fallo de la sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de julio de 2013:** *“...siendo que la propia ley otorga al adicional que crea carácter de remunerativo, así debe ser abonado por la demandada, no existiendo razón alguna para apartarse de lo ordenado por la normativa en cuestión. Por otra parte y, a mayor abundamiento, menos aún puede exonerarse de responsabilidad a la demandada de abonar las contribuciones correspondientes a ese adicional por no ser ella quien liquida y paga, sino el Gobierno Nacional, como lo esbozó en su contestación de demanda (ver fs. 108 vta.), toda vez que la obligación de su pago corresponde al empleador, puesto que en la medida que acepta que se abone dicho suplemento, está implícito que lo acepta en su totalidad como así también el carácter de remunerativo (ver arts. 12, 13, 16 y 17 de la ley 25.053)”<sup>20</sup>.*
- **“Ramírez Nicolás Lorenzo y otros c/ GCBA s/ Empleo Público”, Expte. EXP 17163/0. Fallo de la sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del mes de octubre de 2010:** *“De la lectura de los artículos transcriptos no surgen dudas acerca de la naturaleza remunerativa que la propia norma ha asignado al suplemento en cuestión. Asimismo, se observa que la ley ha establecido que el Estado Nacional transferirá a cada jurisdicción los recursos en cuestión mientras que ha*

<sup>20</sup> Idéntica resolución se encuentra en “Bianchi Hilda y Otros c/ GCBA s/ empleo público (no cesantía ni exoneración)” Expte. N° 19.859/0. Fallo de la sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de septiembre de 2013.

*dejado en cabeza de los gobiernos locales la liquidación y el pago de dicho concepto, a los docentes que ejerzan funciones en su jurisdicción y que cumplan con las condiciones determinadas en ley y su decreto reglamentario. De ello se sigue, que no resultan atendibles las defensas esgrimidas por el Gobierno en éste punto, tendientes a justificar el pago de dicho suplemento como no remunerativo, en franca contradicción con lo dispuesto por el precepto legal”.*

A partir de los antecedentes previamente reseñados, se efectuó el cotejo aritmético de los recibos de sueldo incluidos en la muestra, verificando que en el total de los casos la liquidación del concepto FO.NA.IN.DO no se realiza bajo el carácter remunerativo requerido.

En consecuencia, cabe interpretar que dicho estado de situación incrementa el riesgo de litigiosidad contra la Administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### **VIII.- Observaciones**

1. En 2 casos de 19 casos (10,52%) que conforman el estrato 3º trimestre 2011 de la muestra, no fue posible establecer las razones del desvío entre los valores trimestrales valorizados, calculados por el Consejo Federal de Educación, y aquellos efectivamente liquidados, por parte del G.C.B.A. Idéntica situación se observa en 1 de 20 casos (5,00%), correspondiente al estrato 3º 2012.
2. La contradicción entre la letra de la Ley Nº 25.053 y la normativa que la reglamenta (Dto. 878/99 y modificatorio), respecto del carácter remunerativo con el que debe liquidarse el concepto FO.NA.IN.DO, da lugar a interpretaciones jurisprudenciales que pueden incrementar el riesgo de litigiosidad en perjuicio del G.C.B.A.

### **IX.- Recomendaciones**

1. Establecer condiciones apropiadas que permitan que el sistema de administración de información relativo a la liquidación del Fondo Nacional de Incentivo Docente dé cuenta de la total correspondencia entre los montos de valorización y los de liquidación efectiva.

2. Arbitrar los medios necesarios a fin de reducir el riesgo de litigiosidad que deriva de la contradicción normativa entre la Ley N° 25.053 y la normativa que la reglamenta (Dto. 878/99 y modificatorio), respecto del carácter remunerativo con el que debe liquidarse el concepto FO.NA.IN.DO.

## **X.- Conclusión**

Del examen llevado a cabo surge como resultado que no se han encontrado niveles significativos de incumplimiento dentro del alcance propuesto en el presente proyecto de auditoría. En este sentido, dado el nivel de complejidad que importa a la liquidación de haberes del personal docente de la CABA, la naturaleza interjurisdiccional propia del fondo estudiado y la magnitud de información a ser analizada, se sugiere que el control de dicha ejecución sea planificada para ser realizada en asociación con los organismos de auditoría interna del GCBA y aquellos que conforman el sector de control interno y externo del Gobierno Nacional.

## I. Anexo Normativo

NORMATIVA NACIONAL		
NORMA	B. O.	CONTENIDO
Ley 25.053	29043	Creó el Fonda Nacional de Incentivo Docente. Vigencia por 5 años.
Ley 25.239	29305	Derogó los artículos 2 y 9 de la Ley 25.053
Ley 25.264.	29448	Modificó la Ley 25.053. Incorporó el artículo 13 bis y fijó los criterios para hacer efectivo el pago a los docentes.
Ley 25.733	30122	Modificó el artículo 11 de la Ley 25.053 para los ejercicios 2002 y 2003.
Ley 25.919	30476	Prorroga la vigencia de la Ley 25.053 por 5 años. Introduce modificaciones
Ley 26.206	31062	Ley de Educación Nacional. Crea el Consejo Federal de Educación.
Ley 26.728	32305	Prorroga la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente por 9 años a partir del 1 de enero de 2004
Decreto N° 878/99	29209	Reglamenta la Ley 25.053
Decreto N° 1125/99	29249	Modifica el Decreto N° 878/99
Decreto N° 922/11	31186	Homologa el Acuerdo entre la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, la Confederación de Educadores Argentinos, el Sindicato Argentino de Docentes Particulares y la Unión Docentes Argentinos y los Ministerios de Educación y Economía y Finanzas Públicas y el Consejo Federal de Educación de fecha 22 de febrero de 2011.
Resolución N° 100-CFC-99		Crea una Comisión Especial para la implementación del Fondo Nacional de Incentivo Docente.
Resolución N° 102-CFC-99		Aprueba los criterios de asignación
Resolución N° 122-CFC-99		Aclaraciones sobre los criterios de asignación
Resolución N° 136-CFC-99		Aclaraciones sobre los criterios de asignación
NORMATIVA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES		
NORMA	B. O.	CONTENIDO
Ley 70	539	Sistema de Gestión, Administración financiera y Control del Sector Público de la Ciudad.
Ley 3304	3335	Ley de Modernización de la Administración Pública

Ley 4013	3807	Ley de Ministerios de la CABA.
Ley 4041	3824	Aprueba presupuesto para el Ejercicio 2012.
Decreto N°1693/GCBA/97	337	Aprueba las normas básica y funcionamiento de la Cuenta Única del Tesoro
Decreto N° 660/GCBA/11	3811	Aprueba la Estructura Orgánica del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad.
Decreto N°28/GCBA/12	3837	Aprueba las normas anuales de ejecución y aplicación del Presupuesto Gral. de Administración del Gobierno de la CABA. Ejercicio 2012.
Decreto N° 122/GCBA/12	3857	Aprueba la Estructura Orgánica del poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad. Modifica la Estructura del Ministerio de Modernización
Decreto N° 226/GCBA/12	4178	Modifica la Estructura del Ministerio de Modernización.
Resolución N° 1169-SED-SS-SPS-SC-SHyF-1999		Se establecieron los criterios de aplicación para la distribución del Fondo Nacional de Incentivo Docente.
Resolución N° 1.024-SED-SHyF-99	810	Extiende al personal docente de las Secretarías de Salud, de Promoción Social y de Cultura los criterios establecidos en la Resolución N° 1.024-SED-SHyF-99

## II. Anexo Estructura de los archivos de valorización CFE

CAMPO	CONTENIDO	Observaciones
PERIODO	Período del archivo de valorización - TT-AA (Trimestre - Año)	Asignado en el Proceso
LIQUIDA	Tipo de Liquidación (Normal - Complementaria)	Asignado en el Proceso
JURI	Código de Provincia	Asignado en el Proceso
MES	Mes de la liquidación a valorizar	Valor Informado por Jurisdicción
DOCUMENTO	Nro. de Documento de liquidación - Para documentos menores a 10.000.000 con prefijo "M" o "F" según sexo	Valor Informado por Jurisdicción
SECUENCIA	Nro. De secuencia en liquidación Jurisdicción	Valor Informado por Jurisdicción
APELLIDO	Apellido y Nombre(s) del docente	Valor Informado por Jurisdicción
RAMA	Rama de enseñanza según tabulación entregado por CFE	Valor Informado por Jurisdicción
CATEGORIA	Categoría del servicio de liquidación informado (Código de Cargo)	Valor Informado por Jurisdicción
DEPENDEN	Tipo de enseñanza '1' Oficial - '2' Privada	Valor Informado por Jurisdicción
CARGAHS	Carga horaria del servicio de liquidación	Valor Informado por Jurisdicción
TIPOCARGO	Tipo de cargo - 'C' Cargos 'H' horas	Valor Informado por Jurisdicción
CNVCARGOS	Conversión de la carga horaria del servicio de liquidación a puntos	Valor Informado por Jurisdicción y validado en CFE
REVISTA	Situación de revista '1' -titular; '2'-interino;'3'-suplente	Valor Informado por Jurisdicción
SUBVENCION	Porcentaje subvención para Ens. Privada - Para dependencia Oficial 0.	Valor Informado por Jurisdicción
ASISTENCIA	Asistencia real en el servicio de liq. Con base a 30 días laborables	Valor Informado por Jurisdicción
DOBLE_ESCO	Marca de doble escolaridad - valor '0' o ' ' por defecto; '1' para Doble escolaridad	Valor Informado por Jurisdicción
ESTABLEC	Dependencia del servicio de liquidación informado (Código de dep.)	Valor Informado por Jurisdicción
SDO_BRUTO	Sueldo Bruto del cargo	Valor Informado por Jurisdicción
SDO_BOLSI	Sueldo de Bolsillo testigo del cargo (no nulo)	Valor Informado por Jurisdicción
ANTIG	Antigüedad computable del docente	Valor Informado por Jurisdicción
POR_D_LEY	Porcentaje de descuento de Ley	Valor Informado por Jurisdicción
MRK	Marca de exclusión por error para valorización de incentivo	Valor de Sistema CFE
INCR_PTOS	Valor de puntos a considerar en el servicio de liquidación	Valor de Sistema CFE
INCR_MONTO	Valor de Incentivo en el servicio de liquidación	Valor de Sistema CFE

ACU_PTOS	Acumulado puntos a valorizar	Valor de Sistema CFE
ACU_MONTOS	Acumulado valor incentivo	Valor de Sistema CFE
O_SOC	Código Obra Social	Valor Informado por Jurisdicción
SEXO	Sexo del agente	Valor Informado por Jurisdicción
CUIL	Clave única de identificación laboral	Valor Informado por Jurisdicción
CUE	Código único escolar - Clave de identificación del establecimiento	Valor informado por Jurisdicción
H_Base	Valor de equivalencia en grupos horas (para establecer equiv. a un cargo)	Valor Informado por Jurisdicción y validado en CFE
NIVEL	Nivel al que corresponde el cargo	Valor Informado por Jurisdicción y validado en CFE
ACU_JUR	Total de puntos del docente ya devengados por liquidación incentivo en provincias en igual año y mes	Valor de Sistema CFE
ERROR	Leyenda de exclusión de la valorización según reza en la misma	Valor de Sistema CFE