

**APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL AL USO DE  
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES – SECTOR EDUCACION  
MUNICIPIO DE SOLEDAD - ATLÁNTICO.**

**I. INTRODUCCIÓN**

El presente documento para el Municipio de Soledad - Atlántico se divide en tres partes. La primera es una de caracterización de la entidad territorial en la cual se presenta información de contexto sectorial.

La segunda presenta la problemática diagnosticada inicialmente por la Dirección General de Apoyo Fiscal durante sus reconocimientos institucionales, los eventos de riesgo evidenciados e información básica sobre la adopción de la medida. Así mismo, muestra el resultado de las evaluaciones realizadas en la que se incluye una parte financiera y el análisis de los incumplimientos y avances de la entidad.

Finalmente, el tercer aparte contiene las conclusiones y recomendaciones relacionadas con los resultados de la última evaluación realizada por la Dirección General de Apoyo Fiscal.

**II. CARACTERIZACIÓN**

**A. Caracterización sectorial**

A manera de caracterización, el Municipio ha reportado en el Sistema de Matrícula SIMAT que con los recursos asignados atendió una matrícula bruta para el sector oficial (oficial y contratada) de 77.405 estudiantes en 2011 y de 78.730 estudiantes en 2012, lo cual representa un aumento de 2% entre dichas vigencias. El reporte a julio 30 de 2013 muestra 76.251 alumnos, lo que indica que disminuyó 3% la matrícula bruta.

En las últimas vigencias la matrícula atendida con contratación ha oscilado entre el 39% y el 40% del total. En 2012, se reportó la atención de 30.910 estudiantes a través de contratos de prestación de servicio y en 2013, de 30.788 estudiantes, lo cual representa una disminución de 0,4% entre dichas vigencias.

En materia de recursos humanos, la planta del sector educación cuenta con 1.879 cargos distribuidos en 1.576 docentes (incluyendo tutores), 113 directivos docentes y 190 administrativos (143 de las instituciones educativas y 47 de la Secretaría de Educación). De los cargos administrativos de la Secretaría de Educación 30 se financian con recursos del SGP y 17 con recursos propios. Con esta planta se debe atender una matrícula oficial (sin contratación) de 45.861 alumnos reportados entre grado 0 y 13.

En lo financiero, para la vigencia 2012 se mantuvieron bajo vigilancia de la estrategia los \$99.629 millones del SGP-Educación asignados al Municipio (\$94.070 millones de Prestación del Servicio, \$2.621 millones de Calidad - Matrícula Oficial y \$2.938 millones de Gratuidad).

Para 2013 se encuentran bajo vigilancia los \$108.952 millones asignados a septiembre de 2.013 (\$102.709 millones para Prestación del Servicio, \$2.904 millones para Calidad - Matricula Oficial y \$3.339 millones para Gratuidad. Se aclara que los recursos asignados por la Nación para Gratuidad desde la vigencia 2012 son girados directamente a las instituciones educativas y los Municipios deben hacer seguimiento y control a su ejecución por parte de los rectores.

### **III. APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL EN LA ENTIDAD TERRITORIAL**

#### **B. Antecedentes**

El Municipio de Soledad – Atlántico fue priorizado por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control asociadas a la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones a las que se refiere el Decreto 028 de 2008 y sus reglamentarios y se realizó una visita de reconocimiento institucional a dicha entidad en junio de 2010.

En el diagnóstico inicial de los principales temas del sector se encontraron problemas relacionados con deficiencias en la gestión de la matrícula y la cobertura representados en una alta población por fuera del sistema, deserción y extraedad; ineficiencia en los criterios técnicos de la planta de personal y su distribución desde 2009, e información desactualizada sobre la misma; incumplimientos en los reportes de información a la Nación; inconsistencias en la información financiera, presupuestal y de tesorería y dificultades para analizar el cierre fiscal; deuda con el servicio público de energía prestado a las instituciones educativas, con la Fiduprevisora y conciliación con oferentes de vigencias anteriores. Como resultado se evidenció la ocurrencia de los eventos de riesgo Nos. 9.1, 9.7 y 9.18 incluidos en el artículo 9 del Decreto 028 de 2008.

Por medio de la Resolución No. 2715 del 16 de septiembre de 2010 se determinó la adopción de la medida preventiva de Plan de Desempeño para que la entidad superara los eventos de riesgo mencionados y todas aquellas situaciones identificadas como problemáticas dentro del sector, en virtud de lo estipulado por los artículos 10, 11 y 13 del Decreto 028 de 2008 y el Decreto 2911 de 2008.

El Municipio de Soledad adoptó el Plan de Desempeño recomendado mediante el Decreto No. 0231 del 9 de noviembre de 2010, el que fue aprobado por parte de la Dirección de General de Apoyo Fiscal a través de la Resolución No. 3385 del 10 de noviembre de 2010. En el acto administrativo de la entidad se estableció una duración de 18 meses para el desarrollo de los objetivos y actividades a las que se comprometió con la adopción del plan de desempeño. En ese sentido, su ejecución contempló el inicio desde 10 de Noviembre de 2010, finalizando el 10 de Mayo de 2012.

Las actividades relacionadas con la ejecución y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados al sector educación que se incluyeron en el Plan de desempeño que suscribió la entidad territorial se relacionaban con mejorar la gestión de la cobertura y organizar el proceso de matrícula; optimización de la administración de la planta de personal; actualización de

la información en los sistemas de información de la Nación; optimizar la planeación financiera y la ejecución presupuestal; seguimiento a los recursos transferidos a los Fondos de Servicios Educativos; optimizar la gestión de calidad del municipio y aclarar la deuda con Electricaribe y el pago de las demás deudas de la Entidad Territorial.

Posteriormente, en desarrollo del seguimiento a la ejecución del Plan de Desempeño adoptado por el Municipio, la Dirección General de Apoyo Fiscal evidenció el avance parcial de las obligaciones formuladas en el plan de desempeño. Por lo anterior, el Plan de Desempeño fue extendido por 7 meses, a través de la Resolución No. 1150 del 7 de mayo de 2012. El Municipio adoptó la extensión de la medida mediante el Decreto No. 0173 del 10 de mayo de 2012, la cual fue aprobada por la Dirección de General de Apoyo Fiscal con la Resolución No. 1455 del 29 de mayo de 2012. En ese sentido, su desarrollo contempló el inicio desde 29 de mayo de 2012, finalizando el 29 de diciembre de 2012.

Finalizando la vigencia 2012, se identificó un inadecuado manejo presupuestal de los ingresos generando un mayor valor incorporado en relación con las asignaciones sin situación de fondos, recursos con los cuales se apalanca el funcionamiento de la contratación de la prestación del servicio educativo para Megacolegios y otros aspectos presupuestales y fiscales, por lo cual el Plan de Desempeño fue extendido por 8 meses, a través de la Resolución No. 4210 del 28 de diciembre de 2012. El Municipio adoptó la extensión de la medida mediante el Decreto 00371 del 28 de Diciembre de 2012, la cual fue aprobada por la Dirección de General de Apoyo Fiscal con la Resolución No. 0159 del 24 de enero de 2013. En ese sentido, su desarrollo contempló el inicio desde 24 de enero de 2013, finalizando el 24 de septiembre de 2013.

La última evaluación del cumplimiento de las obligaciones y actividades incluidas en el plan de desempeño fue realizada según la visita efectuada a la entidad en junio de 2013, con alcance de información entregada por la entidad en julio y agosto de la misma vigencia. Con base en los resultados de dicha evaluación (incumplimientos, avances, conclusiones y recomendaciones) que se presentan a continuación, se fundamentaron las decisiones registradas al final sobre la continuidad de la medida preventiva en la entidad.

#### **A. Resultados de la evaluación a la medida adoptada**

##### **a. *Evaluación financiera***

En materia de ingresos, durante 2012 la Entidad recaudó \$101.878 millones asociados al Sistema General de Participaciones, de los cuales \$99.629 millones correspondieron a recursos corrientes por concepto de transferencias del SGP y \$2.249 millones a ingresos de capital (por rendimientos financieros y superávit). Para prestación de servicios \$84.053 millones, para aportes patronales y de docentes \$10.017 millones y para calidad \$5.559 millones.

En lo correspondiente al gasto durante 2012 se comprometieron \$99.644 millones con cargo a los recursos del SGP asignados al sector, de los cuales se obligaron \$99.194 millones y se pagaron \$91.160 millones. Los gastos financiados con recursos del SGP de la vigencia se comprometieron de la siguiente manera: nómina del personal docente, directivo docente y administrativos \$60.187 millones, contratación de la prestación del servicio \$25.332 millones, contratos de aseo y vigilancia

\$6.848 millones, calidad educativa \$3.368 millones, gratuidad \$2.938 millones, conceptos de eficiencia \$771 millones y necesidades educativas especiales \$200 millones.

Sobre el cierre de 2012, la ejecución presupuestal de ingresos y gastos arrojó un resultado presupuestal superavitario para el sector educativo de \$2.234 millones y evidenció que la Entidad debió constituir reservas por \$450 millones, cuentas por pagar por \$8.033 millones y tener como mínimo disponible en caja y bancos \$10.717 millones, de acuerdo al siguiente detalle:

| Información de cierre de vigencia. Tesorería Vs. Presupuesto (En millones de \$) |                              |                              |            |
|--|------------------------------|------------------------------|------------|
| CONCEPTO   | SEGÚN EJECUCIÓN PRESUPUESTAL | SEGÚN INFORME DE TESORERÍA * | DIFERENCIA |
| 1. Ingresos (Recaudados)   | 101.878                      |                              |            |
| 2. Gastos (Comprometidos)  | 99.644                       |                              |            |
| 3. Gastos (Obligados)  | 99.194                       |                              |            |
| 4. Pagos   | 91.160                       |                              |            |
| Déficit o superávit ( 1 ) - ( 2 )  | 2.234                        | 2.185                        | 49         |
| Reservas ( 2 ) - ( 3 )   | 450                          | 365                          | 85         |
| Cuentas por pagar ( 3 ) - ( 4 )  | 8.033                        | 7.912                        | 121        |
| Saldo en Caja y Bancos ( 1 ) - ( 4 )   | 10.717                       | 9.508                        | 1.209      |

Fuente: Cálculos Dirección General de Apoyo Fiscal con base en la información presupuestal del Municipio de Soledad a 31 de diciembre de 2012.

\*Certificación de excedentes financieros – Municipio de Soledad e Información reportada por Tesorería Municipal en el FUT. Vigencia 2012.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la certificación de tesorería difiere de los resultados presupuestales obtenidos al cierre de la vigencia 2012. Con relación al superávit obtenido, la certificación establece que los excedentes financieros a 31 de diciembre de 2012 de los recursos del SGP corresponden a vigencias anteriores discriminados así: 2010 por \$2.140 millones, 2011 \$49.525 pesos y 2012 \$44 millones. Al respecto, la Entidad certifica que el valor de los excedentes por \$2.185 millones se encuentran trasladados a las cuentas del sector fortalecimiento institucional programa de reestructuración de pasivos para el pago de acreencias laborales en el marco del Acuerdo de Ley 550 que actualmente tiene la entidad territorial.

En lo relacionado con las reservas la entidad certifica que presentan reservas de la vigencia 2011 financiadas con SGP calidad por valor de \$68 millones y recaudo de terceros por valor de \$1.098 millones, valores que no se encuentran incluidos en el cierre presupuestal de la vigencia 2012. Los valores certificados por tesorería, coinciden con lo reportado en el FUT en la categoría de cierre fiscal.

## **b. Resultados de la evaluación**

### **1. Incumplimientos**

En la información de ejecución presupuestal con corte a agosto de 2013, el Municipio de Soledad comprometió \$1.220 millones del superávit presupuestal de la vigencia 2012 que se encontraban embargados al cierre de la vigencia 2012, para contratar el servicio de vigilancia de los establecimientos educativos, desconociendo la disposición establecida para estos recursos en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, pues estos se encontraban formalmente destinados para el pago de la deuda de homologación.

Sobre el saneamiento de pasivos laborales, si bien se destinaron recursos del balance para el pago de homologación por valor de \$2.240 millones como resultado de la revisión de cifras de vigencias anteriores realizada con el Ministerio de Educación Nacional, se evidenció una diferencia de \$100 millones frente a lo establecido en las rentas reorientadas al pago del Acuerdo por \$2.140 millones que corresponde a reservas presupuestales fenecidas que se sumaron para el pago de deuda. Estos recursos se encuentran depositados en la cuenta de ahorros del Encargo Fiduciario del municipio en el marco del Acuerdo de la Ley 550 de 1999. Frente a esto, la entidad debe reponer los recursos del superávit presupuestal utilizados y sanear la deuda de homologación que asciende a \$2.732 millones.

Persiste la deuda con la Firma Electricaribe pasivo identificado desde 2010. Durante la ejecución de la medida, se han efectuado dos pagos por valor de \$200 millones. Sin embargo, persiste un saldo por valor de \$256 por cancelar. Frente a esta deuda la entidad ha incumplido los acuerdos de pago y el saneamiento de la obligación.

Para la vigencia 2012, la entidad, superó el porcentaje de 8.5% de gastos administrativos establecido en el documento CONPES 146, utilizando un 12.7%, y al momento de la evaluación para la vigencia 2013, había superado los gastos administrativos asociados a la cuantía establecida para financiar el servicio de aseo y vigilancia de las instituciones educativas.

Con relación a los recursos de excedentes de la vigencia 2012, estos se encontraban embargados y por lo tanto, no fueron identificados a nivel presupuestal, sin embargo, la medida cautelar fue levantada a comienzos del año y los recursos fueron destinados a aumentar la cuantía del contrato de servicio de aseo y vigilancia de las instituciones educativas, lo cual contraviene lo establecido en la norma frente a la destinación de los recursos de capital que deben ser destinados al pago de deuda del sector.

Finalmente la entidad compromete recursos para calidad ordinaria por encima del valor girado por la Nación con cargo a recursos de prestación de servicios, desfinanciando el pago del personal docente, directivo docente y administrativo.

## **2. Avances**

En materia de reportes de información, la Entidad se encuentra al día y ha normalizado el reporte de información en el SINEB respecto de las vigencias 2012 y 2013. Así mismo, se verificaron los reportes en el FUT y el Municipio se encuentra al día con la información de la ejecución de los recursos al cierre de 2012 y a junio de 2013, en la cual se evidenció la inclusión del valor sin situación de fondos por concepto de gratuidad y no se evidencia la apropiación de los recursos de prestación de servicios Sin Situación de Fondos.

En lo relacionado con la incorporación de los recursos Con y Sin Situación de Fondos del SGP Educación al presupuesto de la entidad, se pudo determinar que para la vigencia 2012, si bien en la ejecución de ingresos al cierre de la vigencia se observaba un mayor valor incorporado con relación a los recursos Sin Situación de Fondos por valor de \$3.469 millones, recursos con los cuales se apalancaba el funcionamiento de la modalidad de contratación de Megacolegios, este proyecto debía ser financiado con recursos Con Situación de Fondos con cargo a población atendida, y por lo tanto, la entidad sobre estimó la asignación esperada para garantizar la prestación del servicio, no obstante, el municipio realizó reducción presupuestal a este rubro al cierre de la vigencia 2012 y no se evidenció afectación en la ejecución de los recursos con prestación de servicios en el cierre fiscal.

Se evidenció que la entidad nuevamente para la vigencia 2013 tenía incorporado el rubro Operación Nacional Megacolegios Sin Situación de Fondos por valor de \$3.469 millones y como resultado de las recomendaciones de las visitas de seguimiento, la administración expidió el Decreto No. 0189 el 30 de mayo de 2013, por el cual se elimina este rubro del presupuesto de ingresos y de gastos. Adicionalmente se informó que este proyecto iniciará en el segundo semestre de 2013 para atender matrícula en 2014 con recursos de prestación del servicio.

Con relación a los pasivos con oferentes (Fundaciones), evidenciados en las evaluaciones de la medida, se cruzaron los saldos a favor y en contra y se efectuó la liquidación por \$329 millones. Frente a los pasivos con las empresas de aseo y vigilancia, la deuda ascendió a \$4.600 millones y la deuda con la Fiduprevisora se encuentra en el marco del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos la Ley 550. Con relación a esta última, en 2012 se realizó adición presupuestal por valor de \$6.089 millones para bonos pensionales y cuotas partes para abono a la deuda para la afiliación docente. A la fecha se han cancelado \$225 millones a la Fiduprevisora para mesadas pensionales.

El pasivo con la Firma Electricaribe no se canceló en su totalidad en la vigencia 2012, tal y como se había establecido en un acta suscrita entre la empresa y el Municipio en septiembre de 2012, donde se habían acordado las obligaciones de pagos pendientes por concepto de prestación de servicios por \$456 millones y se establecía la forma de pago con recursos propios por parte del municipio para cancelar la totalidad de la deuda de cada institución educativa. Lo anterior llevó esta situación a tribunales. Sin embargo en junio y septiembre de 2013 se abonaron \$200 millones al pago de la deuda, de acuerdo con lo ordenado en la sentencia judicial del Tribunal Administrativo del Atlántico.

En los temas sectoriales, frente a la gestión de la cobertura, se desarrolló un Plan de Ampliación de Cobertura, se fortaleció el área de cobertura, se mejoraron los procedimientos para cumplir con las etapas que propone la Resolución 5360 de 2006 del Ministerio de Educación Nacional para planear y organizar la oferta educativa y el proceso de matrícula y cupos, se cuenta con estrategias de acceso y permanencia implementadas de alimentación escolar que benefician a 22.277 alumnos y dotación de 5.000 pupitres escolares, asuntos muy sensibles en el diagnóstico inicial, que fueron resueltos con la ejecución de las obligaciones y actividades en materia de cobertura incluidas en el plan de desempeño.

En los avances en materia de cobertura se evidenció la presentación de estudios de insuficiencia de matrícula para la contratación de la prestación del servicio avalados por el Ministerio de Educación Nacional y contratados bajo el procedimiento de banco de oferentes, la entidad cuenta con información actualizada de los establecimientos educativos en el Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa- SICIED, existe reporte actualizado de la matrícula en el SIMAT, implementó un nuevo modelo flexible denominado A Crecer y un procedimiento formal de auditoría para realizar revisiones previas para garantizar que la matrícula reportada en el sistema de matrícula coincida con la matrícula atendida, actividad que se encuentra incorporada dentro del proceso de inspección y vigilancia, como mecanismo de control de aplicación de normas.

Frente a la gestión de planta, la Entidad avanzó en la revisión de las relaciones técnicas alumno-docente de los establecimientos educativos y realizó la distribución de la planta de personal docente, directivo docente y administrativo en los establecimientos educativos del municipio, a través del Decreto No. 00165 de mayo de 2012, en el cual se establece una matrícula mínima de 45.922 estudiantes con una planta de docentes totalmente provistos de 1.576 cargos, 113 directivos docentes y 143 administrativos.

Con relación al personal administrativo del nivel central, la entidad realizó el estudio de las necesidades de la planta administrativa para lo cual expidió el Decreto No. 00164 de mayo 2012, por el cual se adopta la estructura orgánica de la Secretaría de Educación del Municipio, formalizó los documentos técnicos, legales y financieros requeridos en el marco del proyecto de modernización y finalmente validó la planta de estructura propuesta con 47 cargos financiados con recursos SGP con el Ministerio de Educación Nacional, lo que representa un incremento en la cuota de administración del 1% al 2%.

Como avance en el giro y seguimiento al uso de recursos transferidos a los Fondos de Servicios Educativos por la administración, en 2011 se evidenció la transferencia de los recursos de gratuidad educativa a las instituciones educativas del municipio, se capacitó a los rectores en el seguimiento al uso de los recursos de gratuidad y sobre el manejo de los Fondos de Servicios Educativos y se realizó auditoría a los recursos de gratuidad.

Finalmente, sobre la gestión de la calidad en el municipio, la entidad formalizó el Plan de Apoyo al Mejoramiento 2012-2015 con el desarrollo de las acciones para apoyar las instituciones educativas con bajo logro y de sostenibilidad a las restantes; de formación docente; de uso y apropiación pedagógica de tecnologías de información y de acompañamiento a instituciones; así como el fortalecimiento al seguimiento a la ejecución del Plan de Apoyo al Mejoramiento y las acciones para disminuir la violencia escolar en el aula.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

A partir de la evaluación de las actividades desarrolladas por la Entidad Territorial se concluyó que el plan de desempeño presentó avances dado que se solucionaron algunas problemáticas que se evidenciaron en el diagnóstico y que llevaron a la adopción de la medida. Sin perjuicio de lo anterior, se estableció que la medida adoptada, debía ser extendida y reformulada con el fin de incluir nuevas obligaciones que respondieran específicamente a resolver las situaciones financieras relacionadas con los inadecuados manejos presupuestales y de caja, lo relacionado con

los gastos administrativos superiores a los establecidos por el Gobierno Nacional y con la cancelación de la deuda con la firma Electricaribe para garantizar el saneamiento total de dicho pasivo antes del cierre de 2013.

Así mismo, es fundamental involucrar personal de las Secretarías de Hacienda y de Educación del Municipio que manejan los recursos del sector educación en la reformulación y ejecución del plan de desempeño.

Finalmente y con base en lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimó procedente la extensión de la vigencia del plan de desempeño y reformular dicho plan suscrito por el Municipio en un término de doce (12) meses y expidió la Resolución No. 3148 del 25 de septiembre de 2013. Este trámite se encuentra en proceso de adopción por parte del Municipio para luego, ser aprobado por la Dirección de Apoyo Fiscal.