

**APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL AL USO DE
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES – SECTOR EDUCACIÓN
MUNICIPIO DE EL CARMEN DE BOLÍVAR - BOLIVAR**

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento para el Municipio de El Carmen de Bolívar - Bolívar 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 en lo financiero, durante la vigencia 2012 se mantuvieron bajo vigilancia de la estrategia los \$3.390 millones del SGP asignados y girados para calidad al municipio durante dicha vigencia (\$2.458 millones para SGP Calidad - Matricula Oficial y \$932 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

A. Antecedentes

El Municipio de El Carmen de Bolívar - Bolívar fue priorizado por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones por solicitud expresa de Ministerio de Educación Nacional, en atención al artículo 4 del Decreto 168 de 2009, el cual indica que excepcionalmente los Responsables Sectoriales pueden poner en conocimiento del Ministerio de Hacienda situaciones en que se evidencien acciones u omisiones que puedan poner en riesgo la adecuada utilización de recursos o cuando estos consideren la necesidad de adelantar labores de seguimiento o de adopción de

medidas preventivas o correctivas. Se realizaron conjuntamente con el Ministerio de Educación dos visitas de reconocimiento institucional en junio de 2010 y marzo de 2011.

En el diagnóstico inicial de los principales temas del sector se encontraron problemas relacionados con la afectación de los recursos del SGP-Educación con embargos durante las últimas vigencias y una serie de inconvenientes administrativos, de planeación y de gestión que afectaban la sostenibilidad y viabilidad administrativa e institucional de la entidad, así como la inexistencia de procesos administrativos y de gestión al interior de la administración.

En la vigencia 2010 se evidenció la inexistencia de un proceso contractual y de procesos administrativos básicos que permitieran asegurar la prestación de los servicios a cargo del municipio, debido a la dificultad para ejecutar recursos en inversión o funcionamiento por los embargos a todas las fuentes. El área de Presupuesto no había recibido solicitudes de Certificados de Disponibilidad Presupuestal para suscribir contratos, por lo tanto no se habían expedido CDP ni registros presupuestales que afectaran el presupuesto por efectos de la contratación de bienes y servicios de importancia para la administración.

Tampoco se entregó completa ni adecuadamente la información financiera, jurídica ni contractual básica para las asignaciones de educación del Sistema General de Participaciones correspondiente a las vigencias 2009 y 2010 y en la información específica de planeación general, sectorial ni sobre el funcionamiento de los Fondos de Servicios Educativos.

En 2011 se encontró que persistía la situación, pues la entidad no contaba con las herramientas mínimas de planeación para hacerle seguimiento a las metas del plan de desarrollo municipal en materia de educación, ni con las exigencias administrativas mínimas para la ejecutar los recursos asignados para calidad. Adicional a la insuficiencia de información de gestión, se evidenció que el municipio no contaba con un sistema de archivo que le permitiera mantener, disponer o manejar adecuadamente la custodia y organización de la información con la calidad y oportunidad requerida, lo que indicaba que no se cumplía con la normatividad de archivo.

Sobre los embargos, en el diagnóstico inicial se registró que la administración identificó que entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de abril de 2010, 55 procesos del Juzgado Primero Promiscuo Municipal habían afectado la cuenta de los recursos del SGP-Calidad educativa por un monto total de \$6.159 millones. A marzo de 2011 no se habían embargado recursos asignados al sector para la vigencia 2011. En 2011 la entidad informó que a la fecha los embargos al sector eran por \$2.182 millones durante la vigencia 2008, \$1.928 millones durante la vigencia 2009 y \$1.559 millones durante la vigencia 2010.

La reducción de los embargos al sector, resultó de la gestión de la administración y de la suspensión del Juez que los generaba, lo cual condujo a que en los tres primeros meses de la vigencia 2011 no se embargaran recursos del sector educación. Al final de la vigencia 2010, de los \$2.752 millones asignados (\$2.466 millones de calidad ordinaria y \$286 millones para gratuidad) se embargaron \$1.559 millones, quedando un saldo disponible para nueva inversión en el 2011 de \$817 millones, los cuales fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2011.

Pese a los menores embargos, las necesidades del sector educación insatisfechas por la situación de embargos recurrentes, que habían afectado al municipio cerca de los últimos 10 años, exigía de la administración municipal mayor diligencia en la implementación de los sistemas de planificación y ejecución que permitieran atender de manera ágil las necesidades.

Sobre las fallas administrativas que atentaron contra la sostenibilidad administrativa de la entidad en la anterior administración, se encontraron inconvenientes en los contratos del sector educación suscritos durante la vigencia 2.009 y en los pagos asociados a los mismos y no había certeza del recibo a satisfacción de las reparaciones locativas realizadas o del bien o servicio contratado. También se evidenció un inadecuado manejo de la seguridad y la custodia de los recursos en la tesorería de la entidad, asociado a un hurto de recursos del SGP-Educación presentado en 2009 que fue investigado por la Fiscalía General de la Nación.

También se presentaron problemas institucionales, por las sanciones al alcalde anterior y sus repetidas licencias de varios meses, lo que no permitió ejercer adecuadamente sus funciones. Dicha administración tampoco presentó proyectos de presupuesto, por lo que se repitió en varias ocasiones el presupuesto de la vigencia anterior y el Concejo no le otorgaba facultades para contratar, por lo que no se adelantó proceso contractual alguno en 2011. Por otra parte, el Secretario de Educación estuvo encargado de las funciones del Alcalde en varias ocasiones, lo cual no le permitió el cabal cumplimiento de sus funciones frente al sector educación. Finalmente, se evidenciaron inconvenientes en todos los reportes a la Nación de información financiera sobre el uso de recursos asignados por el Sistema General de Participaciones SGP al sector educación.

Como resultado de todo lo anterior, se evidenció la ocurrencia de los eventos de riesgo Nos. 9.1 (reporte de información), 9.7 (registro contable) y 9.18 (situaciones que ponen en inminente riesgo la prestación del servicio), incluidos en el artículo 9 del Decreto 028 de 2008

Por medio de la Resolución No. 2403 del 25 de agosto de 2010 se determinó la adopción de un Plan de Desempeño por 18 meses, el cual fue formalizado por el Municipio mediante el Decreto No. 068 de 2011 y aprobado por la Dirección General de Apoyo Fiscal con la Resolución No. 3555 de 2011. En ese sentido, su desarrollo contempló el inicio desde el 2 de diciembre de 2011 hasta el 2 de junio de 2013.

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 distribuyeron en 7 categorías: fiscal-financiera; reportes de información; planta de personal; calidad; gratuidad; y, jurídica-contractual.

La última evaluación del cumplimiento de las obligaciones y actividades incluidas en el plan de desempeño fue realizada en abril de 2013 y los resultados se relacionan a continuación.

B. Resultados de la evaluación a la medida adoptada

1. Evaluación financiera

En materia de ingresos corrientes, durante 2012 la entidad recaudó \$3.390 millones asociados al Sistema General de Participaciones, de los cuales \$2.458 millones correspondían a Calidad y \$932 millones a gratuidad, información consistente con el monto de recursos girados del SGP por la Nación al municipio.

En lo correspondiente al gasto, durante 2012 se comprometieron \$2.457 millones con cargo a los recursos del SGP asignados al sector, de los cuales se obligaron \$2.457 millones y se pagaron \$2.457 millones. Los gastos financiados con recursos del SGP de la vigencia y anteriores se comprometieron de la siguiente manera:

GASTOS TOTALES VIGENCIA 2012 (VALORES EN MILLONES DE \$)			
RUBRO PRESUPUESTAL	COMPROMISO	OBLIGACIONES	PAGOS
TOTAL SECTOR EDUCACION	2.457	2.457	2.457
EDUCACION CALIDAD - MATRICULA	2.457	2.457	2.457
Constr. Ampl. Y adecu. Infraestr. Educativa	705	705	705
Mantenimiento de infraestructura educativa	304	304	304
Dotacion institucional infraestr. Educativa	36	36	36
Dotacion inst. Material y medios pedag apren	1.068	1.068	1.068
Pago de servicios publicos de inst. Educ.	132	132	132
Transporte escolar	80	80	80
Contrat terceros provision intgr alimen escol	2	2	2
Deficit fiscal educacion-caracter excepcional	130	130	130
EDUCACION CALIDAD - GRATUIDAD	0	0	0
Transferencias para calidad gratuidad (ssf)	0	0	0

FUENTE: Ejecución presupuestal entregada por la entidad

Causa curiosidad que el valor de los compromisos, obligaciones y pagos sea igual.

Sobre el cierre de 2012, según la información de la ejecución presupuestal de gastos, al finalizar la vigencia 2012 el sector educativo arrojó un resultado presupuestal superavitario de \$933 millones. Así mismo, el análisis muestra que el municipio no debió constituir reservas ni cuentas por pagar y tener como mínimo disponible en caja y bancos \$933 millones al cierre de la vigencia, de acuerdo a las cifras que se presentan en la siguiente tabla:

Información de cierre de vigencia. Tesorería Vs. Presupuesto (En millones de \$)			
CONCEPTO	SEGÚN EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	SEGÚN INFORME DE TESORERÍA	DIFERENCIA
1. Ingresos (Recaudados)	3.390		
2. Gastos (Comprometidos)	2.457		
3. Gastos (Obligados)	2.457		
4. Pagos	2.457		
Déficit o superávit (1) - (2)	933	N.D	N.A
Reservas (2) - (3)	0	N.D	N.A
Cuentas por pagar (3) - (4)	0	N.D	N.A
Saldo en Caja y Bancos (1) - (4)	933	N.D	N.A

FUENTE: Cálculos DAF según ejecución presupuestal entregada por la entidad

N.D. No disponible, N.A. No Aplica

No fue posible cruzar la información que arrojó el resultado presupuestal sobre la constitución de reservas, cuentas por pagar o lo que la entidad debía tener como mínimo disponible en caja y bancos al cierre de la vigencia contra los resultados de tesorería, considerando que dicha información no fue entregada por la entidad, a pesar de la insistencia durante el desarrollo de la comisión. No se cuenta con información de tesorería debido a que este módulo del software se encuentre en desarrollo. Sin embargo, la entidad debe contar con un cierre de tesorería (por lo menos provisional) soportado en conciliaciones bancarias mientras se implementa el modulo mencionado.

Sobre la información financiera a 2013, como se evidenció en al acta suscrita durante la visita, la entidad no entregó información al respecto.

1. Resultados de la evaluación

a. Incumplimientos

En el análisis de las obligaciones de la categoría fiscal y financiera no se evidenció la elaboración de estados de Tesorería a Diciembre 31 de 2012 con base en las conciliaciones bancarias, tal como se registró en el acta de visita a la entidad, pues a pesar de reiteradas solicitudes no se entregó información de tesorería relacionada con el cierre de la vigencia 2012, lo cual confirma que persisten debilidades en esta materia y en el registro de la parte tesoral en el aplicativo transaccional recientemente adquirido.

En dicha categoría también se incumplieron dos actividades relacionadas con la revisión interna (en campo) por parte de la administración de la información sobre el uso que le han dado los rectores a los recursos de calidad-gratuidad en las instituciones educativas de la jurisdicción. La entidad no muestra avances en la creación de una metodología ni en la revisión como tal. Tampoco atendió el compromiso suscrito en la visita anterior frente a la revisión y a la entrega en la presente evaluación de un documento con la estrategia para revisar la información y de un informe sobre las acciones de seguimiento realizadas al respecto.

Al respecto, aunque la Secretaria de Educación certificó que en 2012 recibió información de 7 de las 15 instituciones educativas del municipio sobre la ejecución de los recursos de gratuidad, no entregó evidencia del seguimiento realizado a dicha información, solo del recibo de la misma. La entidad debe tener claro que el cumplimiento de esta actividad no se reduce a la gestión para obtener la información ni a tener la misma, sino a su revisión en campo.

En otros aspectos de la categoría fiscal y financiera, no se ha formulado ni ajustado continuamente el plan anual mensualizado de caja PAC, ni se ha certificado ni reportado adecuadamente la información contable. Lo anterior, debido a que estas actividades se encuentran vinculadas a la implementación completa del aplicativo transaccional.

b. Avances

El principal avance en el municipio es que los recursos del sector educación dejaron de ser embargados desde finales de 2011, lo cual le permitió a la administración municipal retomar su

institucionalidad y funcionar normalmente, con las vicisitudes propias de haber tenido embargos durante muchas vigencias.

En cuanto a las actividades en materia administrativa e institucional se evidencian avances, tales como la mejora en la sistematización de temas financieros que apuntan a la planeación financiera de la entidad y en los reportes de información, en la adopción de procedimientos administrativos de ejecución financiera y contractual, principalmente porque se pudieron ejecutar contratos de nuevo en el sector educación.

En las visitas de evaluación de 2012 y 2013 es evidente que el hecho de que ya no se embargue la totalidad de las fuentes de recursos por parte de los jueces, le ha permitido a la administración surtir sus procesos administrativos básicos, aunque los mismos sean incipientes.

En materia financiera y fiscal, a diferencia de anteriores visitas se encontró que la entidad adquirió un software para manejo de la información presupuestal, contable y de tesorería, el cual se encontraba en las fases finales de implementación al momento de la evaluación, lo cual se constituyó como un avance, pues la entidad ya no maneja su información financiera en archivos en Excel. Sin embargo, no se dio cuenta de la información de tesorería.

Por otra parte, no obstante el incumplimiento en la revisión de la información de ejecución de recursos de gratuidad por parte de los rectores, se encontró un avance de la entidad en 2012 con la expedición de las Circulares 44 y 51 de 2012, a través de las cuales se evidenció la gestión desarrollada por la entidad en dicha vigencia para que los rectores rindieran informes sobre la ejecución de dichos recursos, lo cual conllevó a que por primera vez se contara con información sobre el uso de los recursos de gratuidad por parte de los rectores.

Se encontraron avances en la contratación de temas del sector educativo en la entidad, pues éstos no se habían podido desarrollar en las últimas administraciones debido a los embargos recurrentes. En una base de los contratos pagados asociados al sector educación con cargo a los recursos del SGP Calidad Oficial, se identificaron contratos relacionados con Dotación de material escolar y de mobiliario para las instituciones educativas; Construcción de pozos sépticos, redes de agua servidas cerramientos, salones, salas y baterías sanitarias en las instituciones educativas, entre otros; Arreglos, Reparaciones y adecuaciones de Instituciones Educativas, Capacitaciones y acompañamiento a estudiantes en tecnología, en orientación vocacional agrícola, semilleros de investigación, lectura y otros temas; construcción de baterías sanitarias y un aula escolar en las instituciones educativas, atención integral a un grupo de 35 niños y jóvenes con necesidades educativas especiales de las diferentes instituciones educativas del municipio.

Dichos contratos se encontraban ajustados a las destinaciones del SGP para SGP-Calidad. Sin embargo, se requiere a futuro realizar una evaluación de la formalidad contractual y poscontractual asociada a las mismas y eventualmente que la Nación (Ministerio de Educación) o la Administración Departamental de Bolívar realice una revisión de los bienes entregados con la ejecución de dichos contratos o de los servicios prestados a través de los mismos directamente en las instituciones educativas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Un aspecto que no constituyó ni incumplimientos ni avances fue que el plan de desempeño adoptado por el municipio incluía una serie de obligaciones y actividades asociadas al interés de la anterior administración de solicitar acogerse a la promoción de un acuerdo de pasivos con sus acreedores en el marco de la Ley 550 de 1999, a saber: la creación de una estrategia que le permitiera al municipio sanear sus deudas pendientes, recuperar su capacidad de pago y sanearse fiscalmente; la identificación de un inventario de pasivos y el cruce de información de deudas con pagos de tesorería y embargos ejecutados; así como la disposición de información sobre procesos judiciales que cursaban en los juzgados y tribunales en contra de la administración con cargo a los recursos asignados al sector educación.

Considerado que esta administración no estaba interesada en la promoción de dicho acuerdo de pasivos, la mayoría de las actividades anteriormente mencionadas que fueron incluidas en el plan no aplicaban ni afectaban la prestación del servicio en la jurisdicción al momento de la evaluación. Por otra parte, debido a que no se presentaban embargos y frente a los otros avances evidenciados en la evaluación, se recomendó el levantamiento de la medida en el sector educación para el Municipio, ante lo cual el Ministerio de Educación manifestó su conformidad y se formalizó el levantamiento de la medida con la Resolución No. 2554 del 2 de agosto de 2013.

A manera de conclusión, las actividades más importantes para el sector educación para este municipio se relacionaban con la incorporación, ejecución y control de los recursos de calidad oficial y gratuidad. Para este fin, las dos primeras actividades estaban siendo desarrolladas por la entidad al momento de la evaluación, faltando únicamente que la entidad desarrollara la revisión de la ejecución de los recursos de calidad por parte de los rectores de las instituciones educativas del municipio.

Para las actividades relacionadas con la revisión interna (en campo) por parte de la administración de la información sobre el uso que le han dado los rectores a los recursos de gratuidad en las instituciones educativas de la jurisdicción, se recomendó que en el marco de sus competencias sectoriales propias frente al seguimiento al uso de recursos, el Ministerio de Educación Nacional se encargara de revisar el avance del mismo e informara sobre su cumplimiento o incumplimiento utilizando su rol en la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones.