

**ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO FINANCIERO DE LA SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN MUNICIPAL DE PASTO DURANTE EL PERIODO DE GESTIÓN
2012-2015.**

CAMILO ANDRÉS SALAZAR ZAMBRANO

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2017**

**ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO FINANCIERO DE LA SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN MUNICIPAL DE PASTO DURANTE EL PERIODO DE GESTIÓN
2012-2015.**

CAMILO ANDRÉS SALAZAR ZAMBRANO

**Trabajo de grado, modalidad pasantía presentado para optar al título de
Economista**

**Asesor de pasantía:
M.A Iván Fredy Erazo**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2017**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva del autor”.

Artículo 1° del acuerdo Número 324 de Octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de Aceptación

Julio C. Riscos
Jurado

Antonio Bastidas
Jurado

San Juan de Pasto, 24 de abril de 2017

RESUMEN

Teniendo en cuenta que no existen antecedentes respecto a la evaluación de desempeño financiero dentro de la Secretaría de Educación Municipal, es elemental efectuar el estudio indicado. De esta manera, se propone llevar a cabo el seguimiento a los registros financieros que consolidaran la estructura presupuestal y la ejecución de recursos del sector educativo conforme a lo previsto por el Ministerio de Educación Nacional¹; esto con el objetivo de disponer de información analítica a través de indicadores de gestión que apoyan la toma de decisiones en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y control a los recursos asignados a la prestación del servicio educativo.

¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Guía para la administración de recursos financieros del sector educativo. Bogotá: El ministerio, 2012.

ABSTRACT

Taking into account that there is no precedent regarding the evaluation of financial performance within the Municipal Education Secretariat, it is elementary to carry out the indicated study. In this way, it is proposed to carry out the monitoring of financial records that consolidate the budgetary structure and the execution of resources of the educational sector as foreseen by the Ministry of National Education; With the objective of having analytical information through management indicators that support decision making in the planning, execution, monitoring and control processes of the resources allocated to the provision of the educational service.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	13
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	14
2. JUSTIFICACIÓN.....	16
3. OBJETIVOS	17
3.1 OBJETIVO GENERAL	17
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
4. METODOLOGÍA	18
4.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	18
4.1.1 Etapas de la investigación:	18
5. GENERALIDADES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE PASTO.20	
5.1 MISIÓN Y VISIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE PASTO	20
5.2 OBJETIVOS DE CALIDAD	21
5.3. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.....	21
5.4 ESTRUCTURA DE NÓMINA	22
5.5 NORMATIVIDAD	24
5.6 SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS.....	26
5.6.1 Recursos del SGP para la prestación del servicio educativo.....	26
5.6.2 Ejecución de Gastos Primer Semestre de 2016.....	30
5.6.3. Parámetros de proyección de ingresos y gastos SEM Pasto 2017-2022.	35

6. SITUACIÓN FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE PASTO DURANTE EL PERIODO DE GESTIÓN 2012-2015	37
6.1 ANÁLISIS PRESUPUESTA Y FINANCIERO VIGENCIA 2012	37
6.1.1 Legalidad	37
6.1.2. Ejecución de ingresos vigencia 2012.	37
6.1.3. Ejecución de gastos vigencia 2012	38
6.2 ANÁLISIS PRESUPUESTA Y FINANCIERO VIGENCIA 2013	41
6.2.1 Legalidad	41
6.2.2 Ejecución de ingresos y gastos vigencia 2013.	41
6.3 ANÁLISIS PRESUPUESTA Y FINANCIERO VIGENCIA 2014	46
6.3.1 Legalidad	46
6.3.2 Ejecución de ingresos vigencia 2014.	47
6.3.3 Ejecución de gastos vigencia 2014	48
6.4 ANÁLISIS PRESUPUESTA Y FINANCIERO VIGENCIA 2015	52
6.4.1 Legalidad.	52
6.4.2 ejecución de ingresos vigencia 2015.....	53
7. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE LAS INSTITUCIONES Y CENTROS EDUCATIVOS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE PASTO, VIGENCIA 2015.	60
7.1 ESTRUCTURA DE LA MATRIZ DE SEGUIMIENTO	61
7.2. PUNTOS FOCALES A EVALUAR	62
7.3 RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN AL FONDO DE SERVICIOS EDUCATIVOS .	65
7.3.1 El Establecimiento Educativo tiene conformado el Consejo Directivo según lo contempla el Artículo 5to del Decreto 4791.....	65
7.3.2 El establecimiento educativo tiene formalmente aprobado el manual de contratación inferior a 20 SMLMV y está elaborado en concordancia con las normas que regulan la contratación pública:.....	66

7.3.3 El presupuesto inicial y las modificaciones realizadas durante la vigencia fiscal se encuentran elaborados de conformidad con lo establecido en el Decreto 111 de 1996 y está debidamente aprobado por el Consejo Directivo del establecimiento educativo.....	67
7.3.4 El establecimiento educativo elabora el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) y la Programación Anual Mensualizada de Caja (PAC) en concordancia con el presupuesto:.....	69
7.3.5 El establecimiento educativo en el momento de adquirir un compromiso tiene en cuenta el Flujo de Caja	70
7.3.6 El Establecimiento Educativo tiene actualizado el inventario:	71
7.3.7 La contratación realizada por el establecimiento educativo se encuentra programada en el PAA y cumple con los procedimientos definidos en las etapas de la contratación estatal:.....	72
7.3.8 El establecimiento educativo conserva el principio de equilibrio entre ingresos y gastos en el proceso de ejecución presupuestal.....	73
7.3.9 El establecimiento educativo cumple con la destinación específica de los recursos transferidos por la Secretaría de Educación.....	73
7.3.10 La contratación de personal realizada por el establecimiento educativo corresponde únicamente a servicios personales indirectos mediante honorarios, servicios técnicos y jornales.	73
7.3.11 El Establecimiento educativo realiza un manejo adecuado de caja menor.....	74
7.3.12 El establecimiento educativo aplica las normas de tesorería establecidas por la entidad territorial y la legislación vigente para el manejo las cuentas bancarias donde se depositan los recursos del Fondo de Servicios Educativos:	75
7.3.13 El establecimiento educativo lleva la contabilidad de acuerdo con las normas establecidas por la Contaduría General de la Nación	76
7.3.14 El establecimiento educativo publica el informe de ejecución de los recursos del FOSES y cumple con la presentación de informes financieros, presupuestales y contractuales a los diferentes entes de control:	77
8. CONCLUSIONES	78
9. RECOMENDACIONES.....	81
9.1 ALTERNATIVAS DE MEJORAMIENTO PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS	81

9.1.1 Plan único presupuestal (PUP).	81
9.1.2 Manual de contratación y procedimientos.	83
9.1.3 Plan Anual de Adquisiciones y Programación Anual Mensualizada de Caja	86
9.1.4 Manejo de inventario.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	89

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Estructura de nómina SEM Pasto	24
Tabla 2. Distribución de recursos, participación para educación	27
Tabla 3. Ejecución de ingresos a 30 de junio de 2016.....	29
Tabla 4. Resumen ejecución de gastos a 30 de junio de 2016.....	33
Tabla 5. Asignaciones CONPES 2006 a 2016 y proyección del presupuesto de ingresos y gastos para Marco Fiscal de Mediano Plazo a 2022	34
Tabla 6. Cuadro 6. Modificaciones presupuestales vigencia 2012	38
Tabla 7. Gastos de inversión Recursos SGP.....	39
Tabla 8. Ejecución de ingresos y gastos vigencia 2012.....	40
Tabla 9. Modificación presupuestal vigencia 2013.....	41
Tabla 10. Equilibrio presupuestal entre ingresos y gastos.....	43
Tabla 11. Composición gastos de inversión - Recursos del SGP.....	45
Tabla 12. Ejecución de ingresos y gastos vigencia 2013.....	46
Tabla 13. Modificaciones presupuestales vigencia 2014	47
Tabla 14. Resumen ejecución de gastos	50
Tabla 15. Ejecución recursos del balance	51
Tabla 16. Equilibrio presupuestal.....	52
Tabla 17. Modificaciones presupuestales	53
Tabla 18. Ejecución de ingresos y gastos vigencia 2015.....	56
Tabla 19. Procedimiento general de contratación directa (Hasta 20 SMLMV).....	86

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Grafica 1. Composición de ingresos sector educativo	42
Grafica 2. Ingresos y gastos de la vigencia	50
Grafica 3. Gastos de inversión (Excluidos los costos del personal administrativo, docente y directivo docente)	54
Grafica 4. Evolución del gasto en inversión periodo 2012-2015.	55
Grafica 5. Evolución ingresos periodo: 2008 – 2012.....	57
Grafica 6. Evolución gastos periodo: 2008 – 2012.....	58
Grafica 7. Evolución del superávit, periodo: 2012 – 2015.....	59
Grafica 8. Elaboración y cumplimiento del manual de contratación	66
Grafica 9. Cumplimiento de la normatividad para presupuesto inicial y modificaciones	68
Grafica 10. Elaboración y manejo del PAA y del PAC	69
Grafica 11. Estado del Inventario.....	71
Grafica 12. Aplicación de la norma en el régimen de contratación	72
Grafica 13. Manejo de caja menor	74
Grafica 14. Manejo de Tesorería	75
Grafica 15. Publicidad y presentación de la información a la SEM y demás entes de control fiscal.	77

INTRODUCCIÓN

Con el proceso de descentralización en Colombia promulgado por la Constitución Política de 1991 se incrementaron los recursos para los departamentos y municipios, no obstante, se acrecentó la responsabilidad social de los entes territoriales en la ejecución de políticas públicas encaminadas a mejorar los niveles de vida de la población, entre ellas, educación, salud y saneamiento básico. La Secretaría de Educación Municipal de Pasto es una de las 14 secretarías que integran el nivel central; su objetivo principal es administrar con calidad, eficiencia y equidad, el servicio educativo que se ofrece a niños, jóvenes y adultos del municipio. Principalmente, la fuente de recursos de la dependencia para el cumplimiento de su misión institucional proviene de las transferencias que recibe de la Nación por concepto del Sistema General de Participaciones y los recursos que le asigna el Ente Territorial.

El principal objetivo del estudio estriba en analizar el desempeño financiero de la Secretaría de Educación Municipal de Pasto durante el periodo de gestión 2012-2015, y de esta manera examinar los resultados del manejo presupuestal y financiero con miras a evaluar la eficiencia de la entidad en el cumplimiento de su razón social. Para lograr tal propósito, el estudio contempla el análisis de la información presupuestal de ingresos y gastos, ejecución presupuestal e información financiera de los establecimientos educativos.

De igual manera, el estudio analiza el manejo integral del Fondos de Servicios Educativos de las instituciones y centros educativos oficiales del municipio para la vigencia 2015. La supervisión a dichos fondos se realizó de manera presencial a cada establecimiento educativo, y mediante una matriz de seguimiento se evaluaron diferentes puntos focales entre los cuales se encuentran: presupuesto de ingresos y gastos, ejecución presupuestal, Plan Anual de Adquisiciones, Plan Anual Mensualizado de Caja, contratación de bienes y servicios, entre otros.

La metodología empleada en el presente estudio es de tipo descriptivo, el análisis del desempeño financiero se realizó con información presupuestal y financiera disponible en la Subsecretaría Administrativa y Financiera de la SEM. Sin embargo, el análisis del manejo integral del Fondos de Servicios Educativos se realizó con información primaria, producto de una supervisión presencial e integral a cada uno de los establecimientos educativos oficiales del municipio.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

“La Secretaría de Educación Municipal de Pasto es una dependencia de la Alcaldía Municipal, forma parte del nivel central y por lo tanto no cuenta con personería jurídica, patrimonio y administración independiente. Según su misión institucional, la mencionada dependencia tiene como propósito principal administrar con calidad, eficiencia y equidad, el servicio educativo que se ofrece a niños, jóvenes y adultos del municipio de Pasto”². Desde esta óptica, la Secretaría de Educación se encamina a cumplir con altos estándares de calidad en la prestación del servicio educativo, por lo cual se debe administrar de manera eficiente los recursos disponibles. Melo, Hahn, Ariza y Carmona en su estudio “El desempeño municipal en el sector educativo, 2007-2014” destacan a Nariño como uno de los departamentos periféricos con mayor medida de eficiencia, no obstante, identifican municipios en la región con eficiencias menores a 0,5 en una escala de 0 a 1, donde resaltan, se debe priorizar la calidad del servicio en materia de cobertura educativa.”³

Al no tener patrimonio independiente, la SEM Pasto depende de los recursos provenientes del Gobierno Nacional y el Nivel Central. Cabe destacar que los ingresos del sector educativo derivan principalmente de las transferencias que recibe de la Nación por concepto del Sistema General de Participaciones asignados mediante documentos de distribución (CONPES), y los recursos que le asigna el ente territorial según los lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal. En la actualidad, la SEM no presenta un registro actualizado de los principales indicadores de desempeño financiero, y carece de estadísticas que reflejen un accionar adecuado de su ejecución presupuestal. Cabe destacar que la Secretaría de Educación no ha efectuado un estudio de tales características, por lo cual no se tiene un registro claro del manejo financiero de la dependencia durante el cuatrienio 2012-2015.

Además, según el seguimiento al plan de mejoramiento realizado en las vigencias 2013 y 2014, se encuentra que más del 70% de instituciones y centros educativos presentan falencias en el manejo presupuestal, contable y financiero de los recursos del Fondo de Servicios asignado para gratuidad educativa; así mismo, se diagnostican irregularidades en los procesos contractuales, impidiendo dar normal cumplimiento a lo contemplado en el Decreto 4791 de 2008, y comprometiendo la misión institucional de los establecimientos educativos.

² ALCALDÍA DE PASTO. Secretaría de Educación Municipal. [en línea] Disponible en internet: <http://www.educacionpasto.gov.co/index.php/nuestra-secretaria/subsecretaria-administrativa-y-financiera>

³ MELO, Hahn, ARIZA, C. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional “El desempeño municipal en el sector educativo: un análisis a partir de una función multiproducto”. Bogotá: Banco de la República, 2016.

La carencia de información organizada y actualizada dentro de la SEM, obstaculiza el análisis del funcionamiento de la entidad en su estructura presupuestal; además, la no disponibilidad de información clara y su respectivo análisis dificulta la toma de decisiones en cuanto a procesos de planeación y ejecución de proyectos encaminados a mejorar la prestación del servicio.

2. JUSTIFICACIÓN

La Secretaría de Educación Municipal de Pasto objeto de la presente investigación, es una dependencia de la Alcaldía Municipal. Según su misión institucional, tiene como propósito principal administrar con calidad, eficiencia y equidad el servicio educativo en el municipio, por lo cual debe efectuar una adecuada administración de los recursos y la optimización de los mismos para el beneficio de la comunidad educativa, fortaleciendo los establecimientos educativos como prestadores directos del servicio.

Para cumplir tales propósitos, en su estructura financiera la Secretaría de Educación debe promover el uso racional de los recursos disponibles. Por tal motivo, es pertinente realizar un estudio del desempeño financiero dentro de la entidad con el objetivo de valorar la eficiencia redistributiva, su capacidad de gestión, la solvencia para afrontar los gastos destinados para el normal funcionamiento de la dependencia, y en especial, afrontar las políticas destinadas al cumplimiento de sus objetivos y metas de largo plazo.

De igual manera, compete a la Subsecretaría Administrativa y Financiera de la SEM, hacer seguimiento y acompañamiento al manejo integral del Fondo de Servicios Educativos, por lo cual se hace necesario valorar el desempeño de las instituciones educativas en el manejo de estos recursos, dicho parámetro se evaluó mediante recolección de información primaria y su respectivo análisis. Conforme a lo anterior, se efectuaron las respectivas recomendaciones.

Teniendo en cuenta que no existen antecedentes respecto a la evaluación de desempeño financiero dentro de la Secretaría de Educación Municipal, es elemental efectuar el estudio indicado. De esta manera, se propone llevar a cabo el seguimiento a los registros financieros que consolidaran la estructura presupuestal y la ejecución de recursos del sector educativo conforme a lo previsto por el Ministerio de Educación Nacional⁴; esto con el objetivo de disponer de información analítica a través de indicadores de gestión que apoyan la toma de decisiones en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y control a los recursos asignados a la prestación del servicio educativo.

⁴ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Guía para la administración de recursos financieros del sector educativo. Bogotá: El ministerio, 2012.

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar el desempeño financiero de la Secretaría de Educación Municipal de Pasto durante el periodo de gestión 2012-2015.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Diagnosticar la situación financiera de la Secretaría de Educación Municipal de Pasto durante el periodo de gestión 2012-2015.
- ✓ Analizar la información presupuestal y financiera de los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones y centros educativos oficiales del municipio de Pasto para la vigencia 2015.
- ✓ Plantear alternativas de mejoramiento para el manejo financiero y la administración de los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones educativas.

4. METODOLOGÍA

4.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo con la naturaleza de los objetivos que la investigación desea alcanzar, se considera que el tipo de investigación es descriptiva, ya que a partir de una técnica de análisis cualitativo, se propone diagnosticar el desempeño financiero de la Secretaría de Educación Municipal de Pasto durante el cuatrienio 2012-2015.

No obstante, para el análisis de la información presupuestal y financiera de los Fondos de Servicios Educativos, el tipo de investigación es exploratoria, teniendo en cuenta que el tema a estudiar no presenta antecedentes teóricos. En tal sentido, se realizó un proceso de seguimiento y acompañamiento de manera presencial a cada una de las instituciones oficiales del Municipio, de esta manera se recolectó, mediante soportes y evidencias, la información de ejecución presupuestal, contable y contractual que las instituciones educativas efectuaron durante la vigencia 2015. Una vez realizada la supervisión, se procedió a efectuar un plan de mejoramiento para el adecuado manejo de la ejecución presupuestal pensando en vigencias futuras.

La estimación que desde la Oficina Financiera de la SEM Pasto se realiza, se proyecta en una matriz de seguimiento donde se evalúan diferentes puntos focales, entre los que se destacan: presupuesto de ingresos y gastos, ejecución presupuestal, Plan Anual de Adquisiciones, Plan Anual Mensualizado de Caja, contratación de bienes y servicios, y demás pautas contenidas en el Decreto 4791 de 2008 por el cual se rige el manejo integral de los Fondos de Servicios Educativos. Una vez recolectada la información, se procedió a su respectiva tabulación, y mediante el uso de herramientas estadísticas se determinaron los resultados del desempeño institucional en el manejo de los FOSSES durante la vigencia 2015.

4.1.1 Etapas de la investigación:

Etapa 1. Diagnóstico de la entidad. Durante las primeras semanas se realizó un acercamiento de manera presencial a la Oficina Financiera de la Secretaría de Educación Municipal, con el objetivo de conocer el funcionamiento de la dependencia.

Etapa 2. Recolección de la información. En esta etapa de la investigación se recolectó, mediante fuentes primarias, la información disponible en la Secretaría de Educación Municipal sobre el manejo financiero y presupuestal de la dependencia causado en el periodo 2012-2015.

Etapa 3. Análisis de la información. En esta etapa se desarrolló el análisis de la información obtenida en cuanto a ejecución presupuestal e indicadores financieros.

Etapa 4. Seguimiento y acompañamiento al manejo integral de los Fondos de Servicios Educativos. Dichas supervisiones se realizaron con frecuencia semanal y de manera presencial a cada una de las instituciones y centros educativos oficiales del municipio de Pasto en el espacio temporal contenido en el convenio interinstitucional. Una vez realizada la supervisión, se procedió a elaborar un plan de mejoramiento para el adecuado manejo de la ejecución presupuestal pensando en vigencias futuras.

Etapa 5. Planteamiento de alternativas de mejoramiento en cuanto al manejo financiero de la Secretaría de Educación y los Fondos de Servicios Educativos.

5. GENERALIDADES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE PASTO

El Municipio de Pasto es una entidad pública del orden territorial con personería jurídica otorgada mediante ordenamiento legal y constitucional. El municipio actualmente se encuentra catalogado en primera categoría según Decreto 0575 del 7 de Septiembre de 2015⁵. Además de personería jurídica, la Alcaldía de Pasto es un ente con autonomía patrimonial y administración independiente. En su estructura organizacional, la Administración Municipal está compuesta por el Despacho del Alcalde, 8 oficinas asesoras, 14 secretarías: “Educación, Gobierno, Hacienda, Agricultura, Desarrollo Económico y Competitividad, Desarrollo Comunitario, Bienestar Social, Gestión Ambiental, General, Planeación, Infraestructura y Valorización, Tránsito y Transporte, Salud y Cultura; un departamento administrativo, seis direcciones, dos entidades descentralizadas por servicios y cinco sociedades de economía mixta”⁶.

“La Secretaría de Educación Municipal de Pasto, es una de las 14 secretarías que conforman la estructura organizacional del Ente Territorial. Tiene como propósito principal administrar con calidad, eficiencia y equidad, el servicio educativo que se ofrece a niños, jóvenes y adultos del municipio de Pasto”.⁷ Para cumplir tales propósitos, desde el punto de vista financiero la Secretaría de Educación Municipal debe promover el uso racional de los recursos disponibles, y a partir de una mínima empleabilidad, lograr una mayor optimización de beneficios en favor de la comunidad educativa.

5.1 MISIÓN Y VISIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE PASTO

Según sus lineamientos, la misión institucional de la Secretaría de Educación Municipal se orienta a administrar con calidad, eficiencia y equidad, el servicio educativo que se ofrece a niños, jóvenes y adultos del municipio de Pasto. Además, a 2022 la educación administrada por la SEM Pasto, se propone cumplir con altos estándares de calidad, que permita la participación activa del talento humano, para hacer del servicio educativo un escenario de liderazgo y gestión para la transformación socioeconómica y cultural de la región⁸.

⁵ COLOMBIA. Decreto 0575 del 7 de Septiembre de 2015. Por medio del cual se clasifica en primera categoría al Municipio de Pasto a partir de la vigencia 2016.

⁶ ALCALDÍA DE PASTO, Certificación Estados financieros a 31 de Diciembre de 2015

⁷ PLAN DE DESARROLLO EDUCATIVO. Educación con calidad y equidad para la transformación social 2012-2015.

⁸ ALCALDÍA DE PASTO. Secretaría de Educación Municipal, Óp. Cit.

5.2 OBJETIVOS DE CALIDAD

Entre los objetivos propuestos por la SEM para el mejor desempeño de la entidad se encuentran: garantizar la eficiencia del sector educativo, fomentar la competencia y formación del personal, orientar los recursos hacia la eficiencia, garantizar el mejoramiento continuo de los procesos, fortalecer los establecimientos educativos y garantizar el acceso y permanencia de niños y jóvenes a la educación pública. Esto con miras a cumplir su misión institucional y lograr sus objetivos de largo plazo⁹.

5.3. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

En su estructura organizacional, la Secretaría de Educación Municipal de Pasto se compone por el despacho del Secretario de Educación, quien directamente cuenta con tres oficinas asesoras: Planeación, Jurídica e Inspección y Vigilancia. Desde la Oficina de Planeación, se asesoran las acciones de direccionamiento en la política de la SEM a través de los procesos de análisis de información, formulación y aprobación del plan de desarrollo, apoyo y fortalecimiento a la gestión de las instituciones educativas y evaluación de resultados. Además, la OAP cuenta con una unidad de infraestructura que se encarga de la asesoría en normatividad, elaboración y posterior ejecución de proyectos de infraestructura educativa.

“La Oficina Jurídica cumple con la finalidad de asesorar, proyectar, revisar y elaborar todos los actos, documentos y contratos que correspondan por competencia funcional o delegación al Secretario del Despacho y a los servidores de la respectiva dependencia, ajustándolo a las normas legales vigentes”¹⁰. Además de prestar asesoría jurídica en asuntos educativos, se encarga de atender asuntos disciplinarios y tramitar acciones judiciales y litigios en favor de la dependencia. Por su parte, la Oficina Asesora de Inspección y Vigilancia se encarga de realizar los procesos de evaluación, con el objetivo de llevar un control a establecimientos de educación formal, educación para el trabajo y desarrollo humano, con miras a mejorar la calidad del servicio educativo en el municipio de Pasto.

Para un mejor funcionamiento, la SEM delega sus actividades principales en tres subsecretarías: Calidad, Cobertura y Administrativa y Financiera. La Subsecretaría de Calidad se encarga de asegurar el derecho a la educación en el municipio de Pasto; además, se le delega la evaluación y mejoramiento de los procesos académicos y de calidad en todos los establecimientos educativos del municipio. La Subsecretaría de Cobertura es responsable del acceso y la permanencia de niños, jóvenes y adultos al servicio educativo. Desde esta dependencia se manejan proyectos encaminados a incrementar el acceso al sistema educativo y

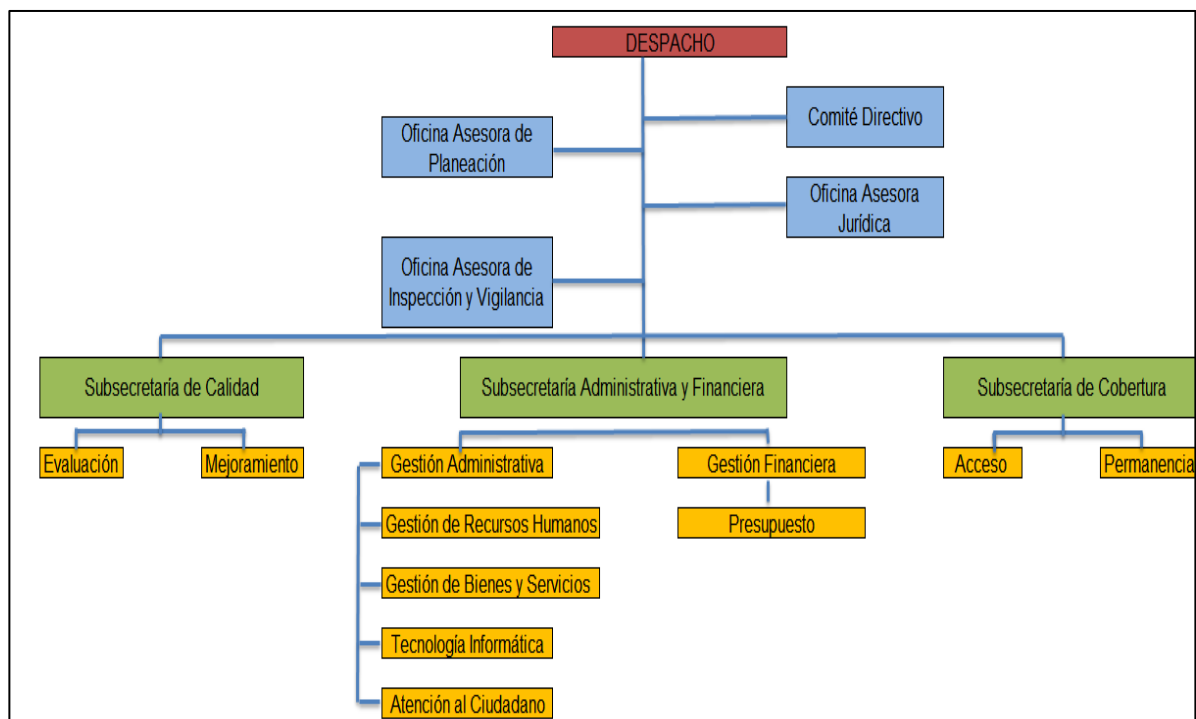
⁹ Ibíd.,

¹⁰ Ibíd.

mejorar las condiciones de permanencia; entre los proyectos ejecutados por esta Subsecretaría se encuentran: Atención a la población víctima del conflicto, Atención a los adolescentes vinculados al sistema de responsabilidad penal, Red de escuelas de formación musical y el Programa de alimentación escolar PAE.

La Subsecretaría Administrativa y Financiera se encarga de la gestión de recursos humanos, gestión administrativa para la adquisición de bienes, servicios y recursos físicos, gestión financiera en la elaboración del presupuesto de ingresos y gastos, seguimiento y acompañamiento a los Fondos de Servicios Educativos de los establecimientos oficiales, entre otros.

Gráfica 1. Estructura Organizacional SEM Pasto



Fuente: SEM Pasto

5.4 ESTRUCTURA DE NÓMINA

La nómina de la Secretaría de Educación Municipal se estructura en cuatro ítems a saber: administrativos de las instituciones educativas, administrativos del nivel central, docentes y directivos docentes.

En su gran mayoría, el personal de la Secretaría de Educación Municipal de Pasto está integrada por personal docente, incluyendo a directores de núcleo, directores

rurales, coordinadores, docentes con funciones de apoyo, docentes con funciones de orientador, docentes de aula, docentes tutor y rectores. Del personal docente, el 41% está vinculado por escalafón 1278 otorgado mediante Decreto del 19 de junio de 2002. “Dicho Acto administrativo tiene por objeto establecer el estatuto de profesionalización docente que regulará las relaciones del Estado con los educadores a su servicio”.¹¹

El 58% del personal docente está vinculado por escalafón 2277 mediante Decreto del 14 de septiembre de 1979, el cual establece el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el sistema educativo nacional; mientras que solo el 1% están vinculados mediante escalafón “*etonoeducadores*”, por el cual se establece la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes que atiendan población indígena en sus respectivos territorios.¹²

Además de docentes, el personal de nómina que integra la Secretaría de Educación está conformado por 144 directivos docentes y 544 administrativos, de los cuales 43 pertenecen al nivel central. Las funciones asignadas y el número de personal en la SEM se distribuyen de la siguiente manera según su nivel:

¹¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto 12 78 de 2002. [en línea] Disponible en internet: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86102_archivo_pdf.pdf

¹² DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 121 de 2016. [en línea] Disponible en internet: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20121%20DEL%2026%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>

Tabla 1. Estructura de nómina SEM Pasto

CARGO	NÚMERO DE EMPLEADOS
Auxiliar Administrativo	107
Auxiliar De Servicios Generales	197
Celador	56
Coordinador	8
Conductor Mecánico	101
Director Rural	2
Director De Núcleo	7
Docente con funciones de apoyo	7
Docente con funciones de orientador	55
Docente de Aula	2550
Docente Tutor	3
Profesional Universitario	54
Rector Escuela Normal Superior	1
Rector Institución Educativa Completa	31
Secretario	102
Supervisor	2
Técnico Administrativo	10
Técnico Operativo	10

Fuente: Subsecretaría Administrativa y Financiera SEM- Nomina

No obstante, en su nivel central la entidad cuenta con siete cargos directivos otorgados mediante libre nombramiento y remoción elegidos desde el Despacho del Alcalde, distribuidos de la siguiente manera: un secretario del despacho, un subsecretario administrativo y financiero, un subsecretario de cobertura, un subsecretario de calidad y tres asesores del despacho: jurídico, planeación e inspección y vigilancia. La remuneración salarial de la nómina se realiza con los recursos del SGP Educación, exceptuado los cargos de libre nombramiento y remoción cuya remuneración se confiere con recursos propios.

5.5 NORMATIVIDAD

Los entes territoriales se encargan de ejecutar el presupuesto público atendiendo necesidades básicas de la población, entre ellas educación, salud y saneamiento básico; siendo el sector educativo el de mayor incidencia en la recepción de recursos provenientes de la nación por parte de los municipios y departamentos. Los ingresos destinados al sector educativo están conformados por las

transferencias que recibe de la Nación por concepto del Sistema General de Participaciones y los recursos corrientes que le asigna el Ente Territorial.¹³ El presupuesto del sector educativo se ajusta principalmente a cuatro grandes rubros: prestación del servicio, conectividad, calidad y gratuidad, siendo la prestación del servicio el rubro más significativo puesto que incluye los recursos para el pago de nómina del personal adjunto a la Secretaría de Educación.

En las leyes, 715 de 2001 y 1176 de 2007, se establece el porcentaje de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales a través del SGP y su respectiva distribución sectorial. En su artículo segundo, la Ley 715 de 2001 dictamina la constitución del SGP, respaldado por los recursos que la Nación transfiere por mandato constitucional a las entidades territoriales para financiar los sectores que atienden los derechos primordiales de la población colombiana: salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

“El artículo tercero de dicha ley se ocupa de la distribución sectorial de los recursos del SGP y la participación con destinación específica para cada sector, la cual se compone de la siguiente manera”¹⁴:

- ✓ 58,5% corresponde a la participación para educación.
- ✓ 24,5% corresponde a la participación para salud.
- ✓ 5,4% corresponde a la participación para agua potable y saneamiento básico.
- ✓ 11,6% corresponde a la participación de propósito general.

Los recursos del SGP Educación se destinan en su mayor proporción a financiar la prestación del servicio educativo, la cual incluye el pago de docentes, directivos docentes y administrativos, construcción y mantenimiento de infraestructura educativa, conectividad, provisión de canasta educativa y los recursos de gratuidad transferidos a las instituciones y centros educativos del municipio para su normal funcionamiento.¹⁵

En el sector educativo y dentro del ámbito financiero corresponde a la Nación ejercer, entre otras, las siguientes competencias: Impulsar, financiar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión en materia educativa con miras a mejorar la prestación del servicio en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural. Además de evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad.¹⁶

Decreto 4791 de 2008 y Manual de Contratación: El manejo integral del Fondos de Servicios Educativos se fundamenta en el Decreto 4791 del 19 de Diciembre de

¹³ *Ibíd.*,

¹⁴ COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley 715 de 2001. Artículo 3ro.

¹⁵ *Ibíd.* p. 34.

¹⁶ *Ibíd.* p. 34. Título II, Sector educación.

2008. Mediante este acto administrativo se fijan los lineamientos para el manejo de los recursos de gratuidad educativa, se contemplan las obligaciones y responsabilidades de los rectores y directores de los planteles educativos como ordenadores del gasto en la conformación del presupuesto, la distribución y administración de los recursos públicos y la presentación a los entes del control fiscal, toda la información respecto a la ejecución de los recursos generada durante la vigencia. Además, se dictan los lineamientos para la conformación del consejo directivo, y sus obligaciones y responsabilidades en la toma de decisiones en la ejecución de los recursos.

El Artículo 18 del Decreto 4791 recalca las responsabilidades del ente territorial en la asesoría para el manejo de los recursos públicos, entre los que se encuentran las transferencias realizadas por el Ministerio de Educación Nacional a través del Sistema General de Participaciones, transferencias de las entidades territoriales por proyectos viabilizados e ingresos operacionales provenientes de los recursos obtenidos por la venta de bienes y servicios.

El manual de contratación y su respectivo proceso se ajustarán a las normas legales expedidas por la Contraloría General de la República, normas de control fiscal y las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. Los procesos contractuales que realice la institución educativa se regirán por los principios consagrados en la Ley 80 de 1993: principio de transparencia, principio de economía y principio de responsabilidad.

5.6 SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

5.6.1 Recursos del SGP para la prestación del servicio educativo. La principal fuente de recursos de la Secretaría de Educación Municipal de Pasto deriva de las transferencias que recibe de la Nación a través del Sistema General de Participaciones, recursos del Propósito General que le asigna el ente territorial y recursos propios por proyectos viabilizados.

Los recursos destinados desde la Nación por medio del SGP Educación se orientan a garantizar la permanencia de niños, jóvenes y adultos en el sistema educativo oficial del municipio, además de garantizar la calidad en los procesos educativos. Mediante Decreto 0796 del 23 de Diciembre de 2015, el Concejo Municipal de Pasto aprobó el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones para la vigencia 2016, cuya distribución sectorial fijó el presupuesto del sector educativo en la suma de \$157.778.016.618.

El Departamento Nacional de Planeación mediante la expedición de Documentos de Distribución (No 05 del 27 de enero, 07 del 23 de febrero y 09 del 17 de junio de 2016), realizó la distribución parcial de las doce doceavas de participación para

educación en los componentes de: población atendida, calidad y gratuidad educativa, además realizó el ajuste a la distribución de las once doceavas de la asignación especial para alimentación escolar. La asignación por población atendida incluye el valor por alumno destinado a financiar la prestación del servicio educativo. “Dicha asignación se determina a partir de las tipologías educativas que define la Ministerio de Educación Nacional, atendiendo los niveles educativos en todas sus etapas: preescolar, primaria y secundaria, distando la población objetivo de las zonas urbana y rural para todo el territorio nacional”¹⁷.

“Una vez aprobado el presupuesto, el DNP formalizó la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. El primer documento de distribución de la vigencia (SGP-05-2016) realizó la distribución parcial de las doce doceavas de la participación para educación y las once doceavas de la participación para salud”.¹⁸

Según el primer CONPES, la distribución de recursos para el ente territorial en cuanto al sector educativo, se efectuó de la siguiente manera:

Tabla 2. Distribución de recursos, participación para educación

Ente Territorial	Funcionamiento	Criterios de Calidad	Conectividad	Total CONPES
PASTO	130.067.618.590	20.071.029.440	682.234.937	150.820.882.967

Fuente: CONPES SGP-05-2016

Mediante el segundo Documento CONPES (SGP-07-2016), se realizó la segunda distribución parcial de los recursos del Sistema General de Participaciones para los sectores previstos en la Ley 715 de 2001. Además, se asignaron recursos para ejecutar el programa de alimentación escolar PAE. El DNP señala que la presente distribución parte de la necesidad expuesta por el Ministerio de Educación Nacional de realizar un incremento en la canasta educativa en cuanto al componente de alimentación escolar. Dicha necesidad surge principalmente por la implementación y posterior acogimiento de los establecimientos educativos al programa de jornada única escolar.¹⁹

De este modo, el segundo documento de distribución estableció el complemento para el programa de alimentación escolar en \$430.964.317, y mantuvo constante los recursos destinados a la prestación del servicio, calidad educativa y

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ DOCUMENTO DE DISTRIBUCIÓN SGP-05-2016. Participación para Educación y Salud. 2016.

¹⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. SGP-07-2016, Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP. 2016.

conectividad. “Además, se asignaron recursos para promover actividades encaminadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa (\$53.864.089); y recursos destinados a matrícula oficial atendida, de acuerdo con criterios como: condiciones de desempeño y número de sedes para cada establecimiento educativo (\$4.137.740.288).”²⁰

²⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. SGP-09-2016, Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP. 2016.

Tabla 3. Ejecución de ingresos a 30 de junio de 2016

Denominación	Apropiación Inicial	Modificaciones. Presupuestales Acumulado	Apropiación. Vigente	Recaudo Acumulado	%Ejecución	Saldo por Recaudar
Sistema General de Participaciones Educación	157.778.016.618,00	1.324.780.084,00	159.102.796.702,00	94.998.833.111,00	59,71	64.103.963.591,00
Sistema General de Participaciones Población Atendida - Prestación del Servicio	149.831.897.701,00	1.419.949.583,00	151.251.847.284,00	88.416.565.221,00	58,46	62.835.282.063,00
S.G.P. Población Atendida - Prestación de Servicios con Situación de Fondos	126.020.867.987,00	1.419.949.583,00	127.440.817.570,00	75.316.877.542,00	59,10	52.123.940.028,00
Prestación de Servicios Con Situación de Fondos	125.038.606.240,00	1.719.976.393,00	126.758.582.633,00	75.316.877.542,00	59,42	51.441.705.091,00
Conectividad	982.261.747,00	(300.026.810,00)	682.234.937,00	-	-	682.234.937,00
Prestación de Servicios Sin Situación de Fondos	23.811.029.714,00	-	23.811.029.714,00	13.099.687.679,00	55,02	10.711.342.035,00
S.G.P. RECURSOS DE CALIDAD	7.946.118.917,00	(95.169.499,00)	7.850.949.418,00	6.582.267.890,00	83,84	1.268.681.528,00
S.G.P. Recursos de Calidad Educativa Matricula	3.566.971.874,00	(669.491.682,00)	2.897.480.192,00	2.413.681.837,00	83,30	483.798.355,00
S.G.P. Recursos de calidad educativa gratuidad fondos de servicios educativos sin situación de fondo	4.379.147.043,00	574.322.183,00	4.953.469.226,00	4.168.586.053,00	84,15	784.883.173,00
S.G.P. Alimentación escolar	737.857.092,00	-	737.857.092,00	358.173.541,00	48,54	379.683.551,00
Superávit recursos SGP Educación	3.795.393.763,00	2.091.930.237,00	5.887.324.000,00	5.887.324.000,00	100,00	-
Prestación de Servicios CSF	3.697.393.763,00	1.894.753.105,04	5.592.146.868,04	5.592.146.868,04	100,00	-
Prestación de Servicios SSF	-	-	-	-	-	-
Recursos Calidad Educativa	98.000.000,00	197.177.131,96	295.177.131,96	295.177.131,96	100,00	-

Fuente: Alcaldía Municipal de Pasto - Oficina de Presupuesto.

A 30 de Junio la Secretaría de Educación notifica al Ministerio de Educación Nacional el registro de ejecución presupuestal de ingresos y gastos de los recursos de SGP para el primer semestre de la vigencia. El presupuesto inicial de los recursos del SGP educación se fijó en la suma de \$157.778.016.618, conformado de la siguiente manera: SGP Prestación del Servicio: \$149.831.897.701 y recursos del SGP Calidad por valor de \$7.946.118.917.

Los ingresos del SGP-Población Atendida integran la prestación del servicio con situación de fondos (CSF) y prestación del servicio sin situación de fondos (SSF), estos últimos son los recursos girados directamente a la Fiduprevisora S.A. y a los establecimientos educativos, no obstante, el registro de ejecución se orienta desde la SEM. Del rubro "Prestación del servicio CSF" se destinan los recursos para el pago de nómina de la SEM y demás gastos de funcionamiento orientados al cumplimiento de la misión institucional de la dependencia.

De los recursos del SGP, la SEM presupuestó ingresos por prestación de servicios con situación de fondos por la suma de \$125.038.606.240, y recursos para conectividad por valor de \$982.261.747; cabe destacar que el presupuesto para dicho rubro presento una reducción considerable en su recaudo por valor de \$300.026.810, situación que se justifica en la mayor inversión en conectividad realizada en la vigencia 2015, razón por la cual, los gastos destinados para este componente solamente se ejecutaran en su respectivo mantenimiento.

Con respecto a la modificación presupuestal realizada durante el primer semestre, se destaca la adición de recursos del SGP Población atendida, producto de los mayores recaudos en la prestación del servicio con situación de fondos. Por otra parte, los ingresos del SGP Calidad fueron menores a los presupuestados debido a la reducción de recursos de calidad matricula, esto como consecuencia, según la Subsecretaría de Cobertura, a la drástica disminución en el número de estudiantes matriculados con respecto de la anterior; reducción notable si se tiene en cuenta que el número de estudiantes matriculados es el ítem más importante en la asignación de dichos recursos.

El porcentaje de recaudo en el primer semestre de la vigencia equivale al 59,71% del total de los ingresos. El menor registro de ingresos percibidos a 30 de junio corresponde a la Prestación de Servicios SSF (cuyo porcentaje de recaudo fue del 55,02%, faltando un saldo por recaudar de \$10.711.342.035); y el mayor recaudo de ingresos se efectuó en los recursos de calidad con un 83,84%, faltando un saldo por recaudar de \$1.268.681.528.

5.6.2 Ejecución de Gastos Primer Semestre de 2016. El análisis del gasto toma en consideración las tres grandes fuentes de recursos de la Secretaría de Educación: SGP-Educación, SGP-Propósito General y Recursos Propios del ente territorial por proyectos viabilizados.

La mayor parte de ingresos percibidos por la Secretaría de Educación provienen directamente desde la Nación por concepto del SGP Educación, cuyo monto presupuestal asciende a \$157.355.016.618. Los recursos de Propósito General se presupuestaron en \$2.000.000.000 y los Recursos Propios en \$1.000.000.000; de tal manera que el presupuesto total del sector educativo correspondiente a la línea estratégica “Proceso social incluyente - educación con calidad y equidad para la transformación social”, registró una apropiación inicial por valor de \$160.355.016.618. No obstante, los rubros presentaron modificaciones y traslados presupuestales en el transcurso de la vigencia.

Durante el primer semestre, los compromisos adquiridos por la Secretaría ascienden a la suma de \$98.112.903.411 lo que equivale al 60,49% de la apropiación vigente. Las obligaciones ascendieron a \$92.911.760.271, de las cuales se han realizado pagos por valor de \$91.717.096.535, y el excedente se registra en las obligaciones por pagar.

Los egresos del SGP Educación se dividen principalmente en gastos de funcionamiento e inversión. Los gastos de funcionamiento se destinan al pago de nómina del personal adjunto a la SEM en su nivel central; por el lado de los gastos generales, la mayor cantidad de recursos se comprometen en la adquisición de bienes y servicios.

Los gastos de inversión cuyo monto es el más significativo (98,49%), se destinan al pago de nómina del personal administrativo de los establecimientos educativos, personal docente y directivo docente. No obstante, se destinan recursos para conectividad y proyectos con destinación específica como transporte escolar; cabe destacar que durante el primer semestre, se ejecutó el 49,55% de los recursos para cubrir los gastos de inversión. Las adiciones presupuestales para respaldar los gastos de inversión ascienden a la suma de \$1.365.080.084, para un apropiación final de \$156.337.928.417.

Los recursos del propósito general, otorgados desde el nivel central con libre destinación a los diferentes programas que integran el Plan de Desarrollo Municipal, registraron una adición de \$378.573.667 resultando una apropiación vigente por la suma de \$2.378.573.667.

Los recursos del SGP-Propósito General se orientan a la construcción y ampliación de infraestructura educativa, dotación de canasta y mobiliario educativo, ciencia e investigación y contratación con terceros para la provisión integral del servicio de alimentación escolar; siendo la construcción y ampliación de infraestructura educativa y la contratación del servicio de alimentación, los componentes con mayor cantidad de recursos comprometidos (\$1.331.201.472). Los recursos propios son utilizados para capacitación de personal, contrataos de prestación de servicios, alivios educativos y dotación de personal administrativo. De esta fuente de recursos se han comprometido \$693.233.883, siendo la

formación artística y desarrollo de habilidades, y los contratos de docentes de la Red de Escuelas de Formación Musical, los programas con mayor porcentaje de recursos ejecutados.

Tabla 4. Resumen ejecución de gastos a 30 de junio de 2016

CONCEPTO DE INGRESO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PRESTACION DEL SERVICIO	141.559.330.437	161.134.191.344	169.430.651.434	179.624.807.483	190.290.588.810	201.602.196.006	213.585.189.131	226.280.514.181
CONECTIVIDAD	317.623.196	682.234.937	690.294.400	810.486.288	935.162.510	1.081.125.599	1.249.627.354	1.444.417.013
CALIDAD	3.502.754.704	4.137.740.288	4.177.091.807	4.288.568.059	4.396.322.488	4.507.356.444	4.621.149.566	4.737.818.824
GRATUIDAD	4.168.730.377	4.168.586.053	4.239.646.718	4.311.918.733	4.385.422.748	4.460.179.764	4.536.211.142	4.613.538.604
TOTAL INGRESOS	149.548.438.714	170.122.752.622	178.537.684.359	189.035.780.562	200.007.496.556	211.650.857.813	223.992.177.192	237.076.288.622
Incremento total CONPES	105,90%	113,76%	104,95%	105,88%	105,80%	105,82%	105,83%	105,84%
Incremento Prestación del Servicio	106,64%	113,83%	105,15%	106,02%	105,94%	105,94%	105,94%	105,94%
Incremento Conectividad	31,15%	214,79%	101,18%	117,41%	115,38%	115,61%	115,59%	115,59%
Incremento Calidad	101,60%	118,13%	100,95%	102,67%	102,51%	102,53%	102,52%	102,52%
Incremento Gratuidad	104,14%	100,00%	101,70%	101,70%	101,70%	101,70%	101,70%	101,70%

Nombre	Apropiado	Adición	Apropiación Vigente	Disponibilidad	Saldo Disponible	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Obligaciones por Pagar
EDUCACIÓN CON CALIDAD Y EQUIDAD PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL	160.355.016.618	1.836.248.401	162.191.265.019	102.174.531.629	60.016.733.390	98.112.903.411	92.911.760.271	91.717.096.535	1.194.663.735
SGP EDUCACIÓN	157.355.016.618	1.324.780.084	158.679.796.702	100.046.678.670	58.633.118.032	97.419.669.528	92.604.277.841	91.409.614.106	1.194.663.735
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO (CUOTA DE ADMON. SECRETARÍA EDUCACIÓN)	2.382.168.285	13.700.000	2.341.868.285	1.252.004.984	1.089.863.301	1.210.070.425	1.115.395.170	1.077.981.269	37.413.901
GASTOS DE INVERSIÓN	154.972.848.333	1.311.080.084	156.337.928.417	98.794.673.686	57.543.254.731	96.209.599.103	91.488.882.671	90.331.632.837	1.157.249.834
SGP - PROPOSITO GENERAL - OTROS SECTORES	2.000.000.000	378.573.667	2.378.573.667	1.331.201.472	1.047.372.195	-	-	-	-
RECURSOS PROPIOS	1.000.000.000	-	1.000.000.000	796.651.488	203.348.512	693.233.883	307.482.429	307.482.429	-

Fuente: Ejecución de Gastos 2016.

Tabla 5. Asignaciones CONPES 2006 a 2016 y proyección del presupuesto de ingresos y gastos para Marco Fiscal de Mediano Plazo a 2022

AÑO PROYECTADO	PRESTACION SS	CONECTIVIDAD	CALIDAD	GRATUIDAD
2015	104,9628%	115,1870%	100,8696%	101,7047%
2016	105,1488%	101,1813%	100,9510%	101,7088%
2017	106,0167%	117,4117%	102,6688%	101,7116%
2018	105,9378%	115,3829%	102,5126%	101,7174%
2019	105,9487%	115,6083%	102,5256%	101,7256%
2020	105,9632%	115,5858%	102,5246%	101,7395%
2021	105,9853%	115,5878%	102,5272%	101,7543%
2022	106,1017%	115,5876%	102,5324%	101,7607%

Fuente: Esta investigación.

5.6.3. Parámetros de proyección de ingresos y gastos SEM Pasto 2017-2022.

Para la proyección de ingresos y gastos de la Secretaría de Educación Municipal en el periodo 2017–2022, con el propósito de que hagan parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo del municipio, se tuvo en cuenta los datos reales e históricos de la ejecución presupuestal y el comportamiento de la matrícula. En tal sentido, se tomó como base las asignaciones de recursos efectivamente transferidas al municipio mediante los documentos CONPES de los años 2006 a junio de 2016; además se analizó la información de ejecución presupuestal de ingresos y gastos, se analizó el comportamiento de la matrícula y la información financiera contenida en el Plan Operativo Anual de Inversiones.

Cabe aclarar que en la proyección de ingresos y gastos del periodo 2017-2022, se incluyó el valor del complemento de planta aprobado por el MEN por la suma de \$10.301.617.891, dichos recursos se asignaron mediante documento CONPES en el segundo semestre del año.

Teniendo en cuenta que los mayores recursos de la prestación del servicio se destinan para el pago de nómina, la proyección de este ítem tomó en consideración el dato de inflación a la fecha, que según estimaciones del Banco de la Republica asciende al 8,97% (Agosto, 2016); sumado a esto se tuvo en cuenta el incremento salarial que será otorgado a los docente en los próximos años, conforme el acuerdo para la nivelación salarial de docentes y directivos docentes establecido entre las organizaciones sindicales y el Gobierno Nacional, cuyo valor se estima, para la vigencia 2017 en 2 puntos porcentuales, y para los años 2018 y 2019 en 3 puntos porcentuales, cada una por encima del costo de vida.

Para proyectar la asignación de recursos por conectividad, se incluyó un valor adicional por la suma de \$1.000.000.000 que se prevé recibir del MEN antes de terminar la vigencia 2016. No obstante, se resalta que en la estimación de los promedios aritméticos para la posterior proyección de ingresos y gastos, se excluyeron las variación anuales del periodo comprendido entre 2014 y 2016, esto debido a la fuerte desviación estándar derivada de las fluctuaciones reales que experimentaron los flujos presupuestales en dichos años, (290,98%, 18,05% y 529,63%). Se dejó de incluir el mayor valor asignado por el Ministerio de Educación Nacional por concepto de Calidad Matricula en la suma de \$784.883.173, debido a que el Ministerio formalizará dicha reducción en diciembre de 2016 según lo dictamina el Documento de Distribución 09 del 17 de Junio. Con base en estos parámetros se realizó la proyección de ingresos y gastos según los incrementos resultantes de obtener los promedios progresivos de cada concepto del ingreso y del gasto. No obstante, al proyectar la Gratuidad, se optó por promediar los últimos tres años, excluyendo promedios que elevarían desproporcionalmente la proyección, más aún si se tiene en cuenta las estadísticas de la Subsecretaría de Cobertura, cifras que reflejan una disminución considerable en el número de estudiantes matriculados a sistema educativo en los últimos años. A pesar de ello, los recursos de gratuidad educativa se proyectan con un crecimiento moderado, toda vez que la Secretaría de Educación debe promover el incremento de la cobertura y disminuir la deserción escolar.

6. SITUACIÓN FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE PASTO DURANTE EL PERIODO DE GESTIÓN 2012-2015

6.1 ANÁLISIS PRESUPUESTA Y FINANCIERO VIGENCIA 2012

6.1.1 Legalidad. “Mediante acuerdo 021 del 19 de Noviembre de 2011, el Concejo Municipal de Pasto aprobó el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones del municipio para la vigencia fiscal comprendida entre el 1ro de enero al 31 de diciembre de 2012. Posteriormente, mediante Decreto No 1015 del 23 de diciembre, se liquida el presupuesto general del municipio para dicha vigencia.”²¹

El presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Pasto para la vigencia 2012 se fijó en la suma de \$492.719.008.600, de los cuales, el presupuesto en inversión social para el sector educativo se estableció en \$133.509.849.000. El presupuesto para educación deriva principalmente de tres fuentes: transferencias que recibe de la Nación por concepto del Sistema General de Participaciones, recursos del SGP-Propósito General asignados por el ente territorial y recursos propios por proyectos viabilizados. Cabe resaltar que el mayor concepto de ingresos proviene del Sistema General de Participaciones, debido a la distribución sectorial de recursos según Ley 715 de 2001, la cual establece un mayor porcentaje para educación (58,5%), por encima incluso de sectores como salud y saneamiento básico.

6.1.2. Ejecución de ingresos vigencia 2012. Para la vigencia 2012, el presupuesto del sector educativo se fijó en la suma de \$133.509.849.000, de los cuales \$131.809.849.000 fueron ingresos por concepto del SGP educación; \$1.500.000.000 procedieron del SGP-Propósito general y \$200.000.000 de recursos propios, esta última asignación se refleja en el presupuesto inicial como ingresos por recaudos de sobretasa a la gasolina. Así las cosas, la participación porcentual de dichos recursos se conforma de la siguiente manera: 98,73%, 1,12% y 0,15% respectivamente.

Cabe resaltar que durante la vigencia se realizaron modificaciones presupuestales tanto de adición, reducción y traslados. Mediante acuerdos se realizaron adiciones presupuestales por valor de \$44.695.948.326, no obstante, fue mayor el importe de las reducciones al presupuesto, cuya suma asciende a \$47.242.755.008, valor justificado en los menores ingresos recaudados por concepto del SGP, dicho movimiento produjo una apropiación final de ingresos menor a la presupuestada.

²¹ CONCEJO DE PASTO. Acuerdo 021 de Noviembre 19. Pasto: s.n. 2011.

Al finalizar la vigencia, el presupuesto del sector decreció a la suma de \$130.963.042.318.

Según la información presupuestal e incorporación de recursos totales asignados mediante documentos CONPES, se establece que la Secretaría de Educación ajusto dicho valor a su ejecución tanto de ingresos como de gastos por valor de \$130.963.042.318, aclarando que la entidad cumplió a cabalidad el principio de equilibrio presupuestal.

Tabla 6. Modificaciones presupuestales vigencia 2012

	Presupuesto Inicial	Adiciones	Reducciones	Definitivo
INGRESOS	133.509.849.000	44.695.948.326	47.242.755.008	130.963.042.318
GASTOS	133.509.849.000	44.695.948.326	47.242.755.008	130.963.042.318

Fuente: Ejecución Presupuestal de Ingresos 2012

El resultado de la modificación presupuestal, para este caso, la reducción total de los recursos equivale al 1,91% del presupuesto inicial, porcentaje diferencial bajo si se tiene en consideración la amplia cuantía de los movimientos presupuestales causados durante la vigencia.

6.1.3. Ejecución de gastos vigencia 2012. La ejecución presupuestal de gastos refleja disponibilidades por valor de \$125.232.935.276,72, no obstante, los compromisos de la vigencia ascendieron a la suma de \$125.141.518.709,72, y el saldo por ejecutar paso a la siguiente vigencia como parte de las cuentas por pagar.

Los recursos del Sistema General de Participaciones se destinan para gastos de funcionamiento e inversión. Los gastos de funcionamiento, cuyo saldo presupuestal es menor, comprende el costo de personal de nómina y los gastos generales para la adquisición de bienes y servicios. La ejecución de gastos para funcionamiento durante la vigencia 2012 se fijó en \$1.287.636.619, de los cuales el 86,94% se destinó al pago de nómina del personal de la Secretaría en su nivel central, y el 15,04% de los recursos se destinaron para la adquisición de bienes y servicios.

Por su parte, los gastos de inversión cuyo monto asciende a la suma de \$122.411.706.229,48, se destinan para nueve componentes fundamentales, entre

los cuales se destacan: costo de personal docente y directivo docente, costo del personal administrativo, operación de los establecimientos educativos (conserjería, cuidado, aseo y vigilancia), sostenimiento y ampliación de cobertura educativa, apoyos educativos a población con discapacidad, calidad educativa y calidad educativa con recursos de gratuidad para el Fondos de Servicios de los planteles educativos. Cabe destacar que se otorgaron disponibilidades presupuestales para la ejecución de proyectos de conectividad y sistemas de información y modernización de la SEM, pero dichos recursos no se ejecutaron durante la vigencia.

Tabla 7. Gastos de inversión Recursos SGP

Rubro	Ejecución presupuestal	Porcentaje ejecución
Total costo personal administrativo sector educación	10.520.031.803,33	8,59%
Total costo personal docente y directivo docente	102.994.245.705,00	84,14%
Recursos SGP. Prestación del servicio (conectividad)	00,00	0,00%
Operación de los establecimientos educativos	976.204.900,00	0,80%
Sostenimiento y ampliación de cobertura educativa	1.615.809.239,54	1,32%
Apoyos educativos población con discapacidad	299.657.600,00	0,24%
Sistema de información modernización de la SEM	00,00	0,00%
Calidad educativa con recursos del SGP	1.640.216.981,61	1,34%
Calidad educativa recursos de gratuidad FOSES	4.365.540.000,00	3,57%

Fuente: Ejecución Presupuestal de Gastos - Vigencia 2012 - Alcaldía de Pasto

De los recursos del SGP Propósito General, se emitieron disponibilidades para el pago de servicios públicos de los establecimientos educativos, programas de formación artística y planes de mejoramiento; no obstante, se presupuestaron recursos para infraestructura física, pero no alcanzaron a ejecutarse al finalizar la vigencia.

Los rendimientos financieros de los recursos de SGP se destinaron principalmente al pago de servicios públicos y al desarrollo de planes de mejoramiento de calidad

educativa,* no obstante, para cubrir el costo total de dichos servicios, se tomaron recursos asignados mediante documentos CONPES por concepto de calidad matricula de vigencias anteriores. Para el año 2012, los recursos incorporados al presupuesto por este concepto ascendieron a \$369.045.375

Situación presupuestal: La situación presupuestal al cierre de la vigencia refleja un superávit de \$5.821.523.608,28, resultado de la diferencia entre los recaudos efectivos para el ingreso y la ejecución del gasto, incluyendo las cuentas por pagar y las reservas presupuestales, tal como se muestra a continuación:

Tabla 8. Ejecución de ingresos y gastos vigencia 2012

Presupuesto	Ejecución
INGRESOS	130.963.042.318
GASTOS	125.141.518.709
SUPERÁVIT	5.821.523.608

Fuente: Ejecución presupuestal municipio de Pasto vigencia 2012.

Al finalizar la vigencia, el resultado de la ejecución presupuestal es concordante con los ajustes realizados al presupuesto mediante acuerdos, y a los resultados que presenta el acto administrativo de cierre presupuestal. El presupuesto de ingresos al cierre de la vigencia ascendió a la suma de \$130.963.042.318, los gastos por su parte se fijaron en \$125.141.518.709,72, resultando un superávit presupuestal por valor de \$5.821.523.608,28, lo que representa 4,45% del presupuesto apropiado; por su parte, el porcentaje de ejecución presupuestal equivale al 95,55%, demostrando que la entidad ejerció un control y seguimiento adecuado al proceso presupuestal, lo que refleja una óptima gestión de la dependencia y una adecuada planeación institucional con miras al cumplimiento del objeto social por parte de la misma.

Cabe aclarar que los recursos del balance, entendidos como saldos no comprometidos de la apropiación final, se adicionan el en presupuesto del año siguiente en los mismos conceptos en que se generaron, como es: prestación del servicio (pago de directivos docentes, pago de docentes, pago de administrativos de establecimientos educativos), calidad (servicios públicos, planes de mejoramiento), necesidades educativas especiales y conectividad.

* La SEM obtiene los rendimientos financieros producto de los intereses generados en las cuentas bancarias donde se manejan los recursos del SGP educación y propósito general.

6.2 ANÁLISIS PRESUPUESTA Y FINANCIERO VIGENCIA 2013

6.2.1 Legalidad. “Mediante acuerdo 026 del 21 de Noviembre de 2012, el Concejo Municipal de Pasto expidió el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones para la vigencia fiscal comprendida entre el 1ro de enero al 31 de diciembre de 2013, presupuesto que se aprobó mediante Decreto No 0950 del 21 de diciembre de 2012.”²³

Tabla 9. Modificación presupuestal vigencia 2013

	Presupuesto inicial	Adiciones	Reducciones	Presupuesto Definitivo
INGRESOS	140.233.000.000	35.437.824.837	5.509.294.131	170.931.973.485
GASTOS	140.233.000.000	35.437.824.837	5.509.294.131	170.931.973.485

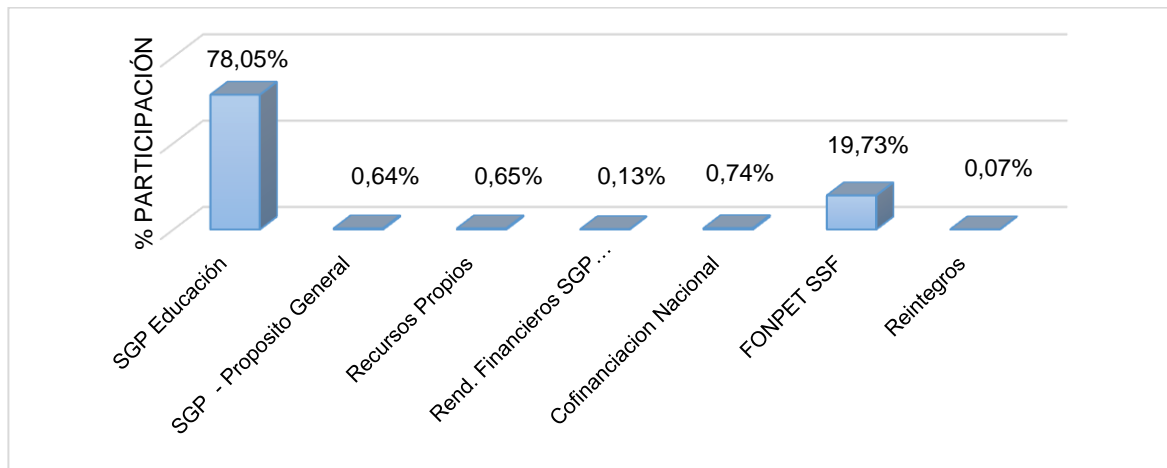
Fuente: Ejecución presupuestal de gastos vigencia 2013

6.2.2 Ejecución de ingresos y gastos vigencia 2013. La Secretaría de Educación Municipal presentó una apropiación inicial tanto de ingresos como de gastos por la suma de \$140.233.000.000. No obstante, en el transcurso de la vigencia se efectuaron movimientos presupuestales de adición, reducción y traslados.

Las adiciones al presupuesto ascendieron a la suma de \$35.437.824.836 y las reducciones se estimaron en \$5.509.294.131, resultando una apropiación definitiva por valor de \$170.931.973.485. El presupuesto inicial integra recursos del SGP educación, SGP propósito general, y recursos propios por valor de \$138 mil millones, \$1.000 millones y 500 millones respectivamente. Las adiciones presupuestales representan un porcentaje considerable del presupuesto inicial (21,89%), esto debido a las mayores apropiaciones en el ingreso por concepto de: rendimientos financieros, cofinanciación nacional, reintegros del SGP, reintegros de recursos propios, recursos del balance y principalmente por apropiación de recursos del FONPET sin situación de fondos. Así las cosas, el ingreso definitivo presenta la siguiente estructura:

²³ ALCALDÍA DE PASTO, Decreto 0950 del 21 de diciembre. Pasto: s.n., 2012.

Grafica 1. Composición de ingresos sector educativo



Fuente: Ejecución de ingresos 2013, Alcaldía de Pasto

En la composición total de los ingresos del sector educativo bajo la denominada línea estratégica "Educación con calidad y equidad para la transformación social" instaurado por la administración municipal 2012-2015, el rubro que mayores ingresos aporta es el SGP Educación, no obstante, en dicha vigencia se realizó un desahorro por parte de la SEM para la utilización de recursos del FONPET, dicho monto equivale a \$33.729.003.641 y paso a ser la segunda fuente de ingresos más importante, y principal causa del incremento sustancial en la apropiación definitiva. De igual manera, los recursos del SGP-Propósito general y recursos propios, continuaron siendo una importante fuente de ingresos.

El Ministerio de Educación Nacional vigila la gestión administrativa y financiera de los recursos del SGP, tomando la incorporación de los recursos por parte de la entidad como uno de los parámetros de evaluación. Tal como lo establece la Subdirección de Monitoreo y Control de MEN, la incorporación de recursos muestra en términos de porcentaje la relación entre el presupuesto definitivo de ingresos del SGP Educación y el total de los recursos distribuidos al ente territorial a través de los diferentes documentos CONPES. Para dicha vigencia, la calificación otorgada por el Ministerio en la evaluación de este ítem es aceptable, sin embargo, la SEM advierte que no se incorporaron al presupuesto los recursos asignados para conectividad y el ajuste por calidad matrícula asignados mediante documento CONPES 168, debido a que este acuerdo se publicó el 26 de diciembre de 2013, a tan solo tres días hábiles para el cierre de la vigencia fiscal; el valor de este complemento (\$288.137.164) fue girado a las cuentas del municipio el último día hábil de 2013 y reportado al ente territorial en el mes de enero. Sin embargo, estos recursos se incorporaron en el presupuesto de la

vigencia 2014 con destinación a los rubros para los cuales fueron girados inicialmente.

Otro de los indicadores evaluados por el MEN es el principio de equilibrio presupuestal. El equilibrio presupuestal muestra en términos de porcentaje la relación entre el presupuesto definitivo de gastos y el presupuesto definitivo de ingresos del SGP Educación.²⁴ Según el reporte de cierre fiscal realizado por el MEN, se establece que la entidad territorial apropió en el gasto un menor valor respecto al presupuesto definitivo de ingresos por la suma de \$1.339.460.209. En tal sentido, el equilibrio presupuestal según el Ministerio de Educación es del 99,66%, lo cual otorga un calificativo crítico si se tiene en cuenta que dicho equilibrio debe cumplirse a cabalidad.

$$EP = \frac{141.478.702.720}{142.818.162.929} = 99,06\%$$

Tabla 10. Equilibrio presupuestal entre ingresos y gastos

Concepto	Presupuesto definitivo de ingresos	Presupuesto definitivo de gastos	Diferencia	% Variación
Asignación vigencia	134.807.118.769	133.406.733.272	-1.400.385.497	98,96%
Recursos de balance	7.782.696.330	7.843.621.618	60.925.288	100,78%
Rendimientos financieros	228.347.830	228.347.830	0,00	100,00%
TOTALES	142.818.162.929	141.478.702.720	-1.339.460.209	99,06%

Fuente: Ejecución de gastos, Vigencia 2013

No obstante, el estudio aclara que el total apropiado en el presupuesto de ingresos y gastos, según la ejecución presupuestal definitiva de la vigencia, coinciden por valor de \$134.807.118.769, tanto para el ingreso como para el gasto. Dicho equilibrio se justifica en que el MEN no tuvo en cuenta el formulario del Formato Único Territorial denominado “Servicio de la Deuda” en el que se registra el compromiso por valor de \$1.400.385.497 que ostenta el municipio con el Banco Mundial. Además, en el presupuesto de gastos frente al ingreso se presenta una diferencia de \$60.925.268 correspondiente a reintegros del SGP, debido a que, para ese momento, el Formato Único Territorial no presentaba una codificación para reportar los ingresos por este concepto. Teniendo en cuenta lo anterior, se

²⁴ Guía para la administración de recursos financieros del sector educativo, 2012.

establece que la Secretaría de Educación si cumplió con el principio de equilibrio presupuestal entre ingresos y gastos.

$$EP = \frac{142.818.162.929}{142.818.162.929} = 100\%$$

Ejecución del gasto: Según la ejecución presupuestal de gastos, se efectuaron disponibilidades por valor de \$160.494.840.857, igual cifra se refleja en los compromisos adquiridos por la dependencia. Los recursos del SGP Educación se destinaron para gastos de funcionamiento e inversión. Los gastos de funcionamiento ascendieron a \$1.617.524.330, de los cuales \$1.403.884.033 se comprometieron en el pago de nómina del personal de la SEM en su nivel central, y el excedente se empleó en la adquisición de bienes y servicios.

Por el lado de la inversión, se destinaron recursos para costo de personal administrativo, costos de personal docente y directivo docente.* Además se ejecutaron recursos del SGP para la prestación del servicio respecto a conectividad y transporte escolar, operación de los establecimientos educativos, sostenimiento y ampliación de cobertura educativa, (educación contratada con particulares cuando las instalaciones físicas del Municipio no son suficientes para acoger la totalidad de estudiantes matriculados), apoyos educativos, sistemas de información y modernización de la SEM, calidad educativa para la ejecución de proyectos de inversión física y pedagógica, y gratuidad educativa (Fondo de Servicios educativos sin situación de fondos), cuyos recursos se asignan directamente a los establecimientos educativos. La ejecución de gastos de inversión con recursos del SGP se compone de la siguiente manera:

* El MEN cataloga estos compromisos como inversión en educación de niños, jóvenes y adolescentes hacia futuro y no como un gasto. Guía para la administración de recursos financieros del sector educativo, 2012.

Tabla 11. Composición gastos de inversión - Recursos del SGP

RUBRO	PPTO EJECUTADO	% EJECUCIÓN
Total costo personal administrativo sector educación	11.648.495.881	9,35%
Total costo personal docente y directivo docente	101.590.599.656	81,54%
Recursos SGP- Prestación del servicio	403.694.465	0,32%
Operación de los establecimientos educativos	1.408.007.907	1,13%
Sostenimiento y ampliación de cobertura educativa	2.892.906.524	2,32%
Apoyos educativos población con discapacidad	261.645.200	0,21%
Sistema de información modernización de la SEM	0,00	0,00%
Calidad educativa con recursos del SGP	2.421.745.978	1,94%
Calidad educativa recursos de gratuidad Fondos de Servicios Educativos del municipio de Pasto SSF	3.964.257.000	3,18%

Fuente: Ejecución presupuestal de gastos, vigencia 2013, Alcaldía de Pasto

De los recursos del SGP-Propósito general, se emitieron compromisos por un valor de \$715.056.093, que en su mayoría se destinaron para proyectos de bilingüismo, formación artística, planes de mejoramiento, dotación de material y el pago de servicios públicos de los planteles educativos. El 82,59% de los recursos del ente territorial, cuya apropiación final se estableció en la suma de \$1.102.828.276, se destinaron a los Fondos de Servicios Educativos girados a las instituciones y centros educativos para proyectos de calidad; adquisición de predios para la posterior ejecución de proyectos de infraestructura educativa y el proyecto “Computadores para educar” (\$442.828.276, \$177.097.698, \$290.883.525, respectivamente).

De las fuentes de financiamiento alternas adicionadas en el transcurso de la vigencia, la mayor ejecución de recursos se emitió con cargo al rubro “Recursos del FONPET Sin Situación de Fondos”, dichos recursos se emplearon para afrontar un pasivo prestacional que arrastraba el municipio desde vigencias anteriores por valor de \$ 32.314.270.059. Además, los rendimientos financieros obtenidos de los recursos del SGP, se destinaron al pago de servicios públicos de los establecimientos educativos y la implementación de tecnologías de la información y comunicación.

Aunque que se logró una apropiación final en fuentes de financiamiento alternas como: cofinanciación nacional y reintegros del SGP-Propósito general, dichos recursos no se ejecutaron durante la vigencia.

Del superávit presupuestal de 2012 (\$8.523.299.354), se comprometieron recursos por valor de \$6.652.963.076, recursos que se utilizaron para complementar los rubros presupuestales donde se presentaban déficits, como en la prestación del servicio y calidad educativa.

Tabla 12. Ejecución de ingresos y gastos vigencia 2013

PRESUPUESTO	EJECUTADO
INGRESOS	180.855.658.336,31
GASTOS	168.520.260.114,09
SUPERÁVIT	12.335.398.222,22

Fuente: Ejecución presupuestal, Alcaldía de Pasto vigencia 2013.

Al finalizar la vigencia, se tiene que el presupuesto de ingresos ascendió a la suma de \$180.885.658.336; los gastos por su parte se fijaron en \$168.520.260.114, resultando un superávit presupuestal por valor de \$12.335.398.222, lo que equivale al 6,82% del presupuesto total; el porcentaje de ejecución presupuestal equivale al 93,18% y aunque dicho indicador bajó con respecto a la vigencia 2012, se refleja una gestión aceptable por parte de la dependencia, toda vez que el presupuesto experimentó un crecimiento considerable producto de la apropiación de los recursos del FONPET. No obstante, se establece la necesidad de replantear el proceso de planeación en la proyección de ingresos y gastos, de tal manera que no se subestime el presupuesto en posteriores vigencias.

6.3 ANÁLISIS PRESUPUESTA Y FINANCIERO VIGENCIA 2014

6.3.1 Legalidad. Mediante Decreto No 1015 del 23 de diciembre de 2013 se liquida el presupuesto general de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio de Pasto para la vigencia fiscal comprendida entre el 1ro de enero al 31 de diciembre de 2014; presupuesto expedido mediante Acuerdo 039 del 18 de noviembre de 2013 por el Concejo Municipal de Pasto. El presupuesto tanto de ingresos como de gastos para el año 2014 se fijó en la suma de \$579.024.185.126, de los cuales el presupuesto en inversión social para el sector educativo se estableció en \$138.168.382.000, estructurados de la siguiente manera: \$136.668.382.000 de recursos del SGP Educación, \$800.000.000 de

recursos del SGP-Propósito general, \$200.000.000 de recursos propios y \$500.000.000 por concepto de venta de activos a efectuarse durante la vigencia.

6.3.2 Ejecución de ingresos vigencia 2014. El recaudo de los recursos del SGP de la vigencia, se formalizó mediante cuatro documentos de distribución (CONPES). A partir de dicha disposición, los documentos CONPES 170, 172, 175 y 176 de 2014 realizaron la distribución parcial de las doce doceavas de la participación para educación. El documento CONPES 170 del 27 de enero distribuyó recursos a nivel nacional por criterio de población atendida. “El documento CONPES 172 del 31 de marzo realizó una distribución de las doce doceavas de los recursos de calidad matrícula para estudiantes de los niveles de transición a educación secundaria; y el documento CONPES 175 del 11 de septiembre realizó una asignación parcial de los recursos de complemento para población atendida.”²⁶

“El documento CONPES 176 del 21 de noviembre, realizó la distribución total de la participación para el sector educativo, dicha distribución presentó un recaudo final de \$139.619.901.669, recursos destinados a la prestación del servicio, conectividad, calidad y gratuidad educativa.”²⁷

Durante la vigencia se realizaron modificaciones presupuestales tanto de adición y reducción, tal como se muestra a continuación:

Tabla 13. Modificaciones presupuestales vigencia 2014

Apropiado	Adición	Reducción	Total Apropiado
138.168.382.000,00	5.657.140.280,03	2.230.017.444,44	141.929.504.835,59

Fuente: Ejecución de gastos vigencia 2014

Los ingresos del SGP educación y recursos propios presentaron adiciones por un monto mayor a las reducciones, lo que provocó un recaudo apropiado mayor al presupuestado; otra de las causas que ocasionó este efecto se debió a las adiciones por rendimientos financieros de los recursos del SGP Educación y Propósito general, cofinanciación nacional y recursos del balance de vigencias anteriores. No obstante, los ingresos del SGP Propósito General fueron menores a los presupuestados, y los recursos por ventas de activos se redujeron en su totalidad debido a que dicha actividad no se ejecutó durante la vigencia.

²⁶ Documento CONPES. Distribución de recursos pendientes de las doce doceavas de la participación de educación por concepto de población atendida. Bogotá D.C., 11 de Septiembre de 2014

²⁷ *Ibíd.*

6.3.3 Ejecución de gastos vigencia 2014. En la ejecución de gastos del sector educativo se efectuaron disponibilidades y compromisos por valor de \$133.183.651.131. Al finalizar la vigencia, los pagos pendientes u obligaciones una vez cumplido el compromiso u objeto contractual, ascendieron a la suma de 131.892.032.430, y quedaron pendientes cuentas por pagar para la vigencia 2015 por valor de \$1.132.917.900.

Los mayores gastos están representados en funcionamiento e inversión, cuya fuente de recursos proviene del SGP. De los recursos destinados para funcionamiento se ejecutaron compromisos por valor de \$1.792.297.501, de los cuales el 87,85% se destinaron al pago de nómina de la SEM en su nivel central. Los gastos generales se emplearon en la adquisición de bienes y servicios, especialmente, arrendamientos y contratos para capacitaciones de bienestar social.

Con cargo al rubro “gastos de inversión” cuya cuantía es superior, se destinaron recursos para el pago de personal administrativo, costo del personal docente y directivo docente, entre estos rubros las disponibilidades ascendieron a \$117.863.615.151, lo que representa el 91,10% de total de los gastos de inversión. Por el lado de los gastos administrativos, el Ministerio de Educación Nacional advierte que se ejecutan recursos por encima de los realmente apropiados, sin embargo el MEN incluye dentro de los gastos administrativos los contratos de servicios de aseo, vigilancia y conserjería de las instituciones y centros educativos municipales. Sobre esto, el estudio aclara que los conserjes no realizan funciones administrativas, sino netamente de servicios generales, y por lo tanto su vinculación se realiza mediante contratos individuales. Es decir, por la naturaleza de los servicios que prestan se consideran como “prestación de servicios” y no como “gastos administrativos”.

Para ampliación de cobertura educativa, la Secretaría implementó diferentes programas y proyectos encaminados a fortalecer los enlaces “estudiantes e institución” con el objetivo de garantizar su permanencia. Para ello se desarrollaron programas como la Red de Escuelas de Formación Musical cuya inversión acapara la contratación de personal docente y directivo docente idóneo para tal fin. De igual manera, bajo este rubro se estimaron recursos para la administración del servicio educativo cuando las instalaciones físicas del municipio no son suficientes para atender la totalidad de estudiantes matriculados, entre los cuales se incluye la educación para adultos y apoyos educativos a población con discapacidad; los compromisos pactados para tal propósito ascendieron a la suma de \$3.337.825.112.

Cabe destacar que la contratación del servicio educativo, no se ejecutó en su totalidad, debido a que el pago del valor contratado se realiza en valor per cápita por estudiante efectivamente atendido, y durante la vigencia se reportó un importante número de estudiantes que no culminaron el ciclo escolar, por lo tanto

al liquidar los contratos resultaron saldos a favor del municipio. Las instituciones contratadas por el municipio para tal propósito son: IEM María Goretti, IEM San Juan Bosco, IEM San José Bethlemitas, IEM María de Nazaretn, IEM La Rosa y la IEM José Félix Jiménez.

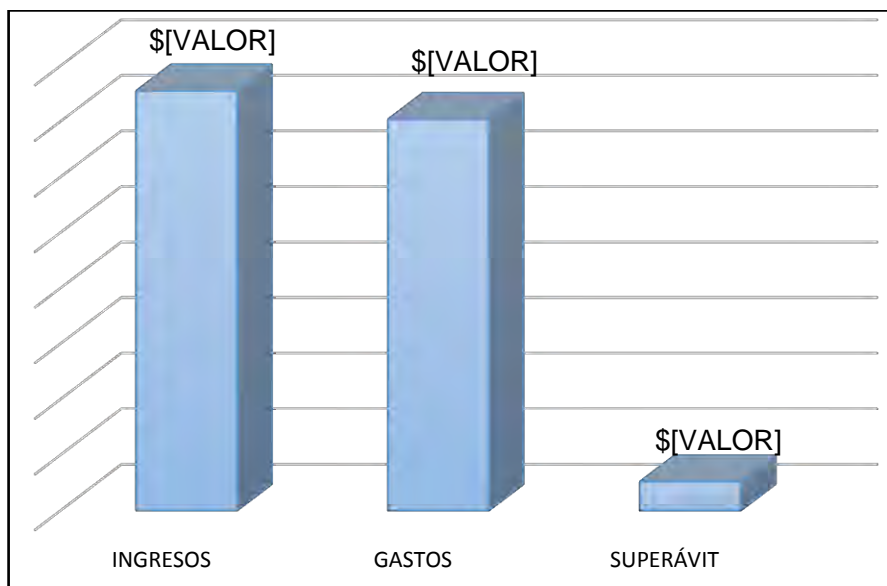
De los recursos de calidad educativa provenientes del SGP, se comprometieron dineros para construcción, ampliación y adecuación de infraestructura física, actualización de antecedentes legales para la posterior ejecución de proyectos, arrendamiento de infraestructura, transporte escolar y pago de servicios públicos de los establecimientos educativos, cuyo rubro es el más significativo dentro de este concepto. Los compromisos otorgados para calidad educativa durante la vigencia 2014 ascendieron a la suma de \$2.125.483.412.

En cuanto a recursos de gratuidad del Fondos de Servicios Educativos sin situación de fondos, se emitieron compromisos por un monto de \$4.002.985.000, dichos recursos son girados directamente desde Ministerio de Educación Nacional a las instituciones educativas para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los del personal; en este concepto se incluyen los procesos contractuales de bienes y servicios que el establecimiento educativo requiera en cumplimiento de su razón social. La cantidad de recursos que el MEN gira a cada institución educativa se determina de acuerdo con el número de estudiantes matriculados en la vigencia inmediatamente anterior.

Del total apropiado de los recursos del SGP-Propósito General, cuyo monto se redujo a \$263.066.235, se comprometieron dineros por valor de \$258.280.450 con destino a programas de formación artística y desarrollo de habilidades, y en una menor proporción, al complemento para el pago de servicios públicos. En cuanto a recursos propios, cuya apropiación final fue aproximadamente siete veces mayor a la presupuestada, se efectuaron compromisos por valor de \$1.390.869.316, destinados principalmente a construcción, ampliación y adecuación de infraestructura, alivios educativos y adquisición de mobiliario. Con cargo a estos tres componentes se ejecutó el 76,11% de los recursos propios.

Además de las tres grandes fuentes de recursos del sector educativo, se obtuvo ingresos provenientes de rendimientos financieros y Cofinanciación Nacional, dichos recursos fueron orientados para complemento del pago de servicios públicos, construcción, ampliación y adecuación infraestructura educativa y la formación para la implementación de proyectos transversales.

Grafica 2. Ingresos y gastos de la vigencia



Fuente: Ejecución presupuestal de gastos 2014

Al finalizar la vigencia, el resultado de la ejecución presupuestal es concordante con los ajustes al presupuesto mediante acuerdos y con los resultados presentados en el acto administrativo de cierre. El presupuesto de ingresos al finalizar la vigencia ascendió a la suma de \$150.892.204.336, los gastos por su parte se fijaron en \$140.643.939.861. El superávit de la vigencia representa el 6,79% de los ingresos recaudados y la ejecución presupuestal del gasto el 93,21%. Si bien es cierto, el porcentaje de ejecución es relativamente alto, para este año disminuyó con respecto a vigencias anteriores, lo que muestra una reducción de la gestión administrativa de la dependencia.

Tabla 14. Resumen ejecución de gastos

Ejecución del gasto	Asignaciones vigencia	Recursos del balance	Rendimientos financieros	Total presupuesto	Saldo por ejecutar
Definitivo	141.929.504.835	9.593.932.165	357.803.453	150.892.204.336	
Compromisos	133.183.651.131	7.867.281.375	283.336.104	140.643.939.861	10.248.264.474
% Ejecución	93,83%	82,00%	79,19%	93,21%	6,79%

Fuente: Ejecución presupuestal de gastos, 2014

Efectivamente, durante la vigencia se dejaron de ejecutar recursos por valor de \$10.248.264.474, un superávit alto según parámetros del MEN. Sin embargo,

dentro de esta cifra se encuentran \$1.532.638.504 pertenecientes a recursos de vigencias anteriores sin situación de fondos que para el momento estaban siendo conciliados por la SEM y la Fiduprevisora S.A, además no tiene presente los recursos para conectividad y prestación del servicio; de tal manera que si al superávit presupuestal se le resta los valores justificados anteriormente, se tiene un saldo sin ejecutar por la suma de \$7.468.156.019, y por ende, el porcentaje de recursos ejecutados se incrementa al 95.05%, y el saldo no ejecutado pasa de 6.79% a 4.95%; porcentajes acordes a los requeridos por el MEN para calificar de manera positiva la gestión administrativa de la dependencia.

Atendiendo a la norma, la cual especifica que una vez saneados los recursos comprometidos con cargo a la prestación del servicio, el saldo no ejecutado de la vigencia puede financiar otros conceptos de la prestación, tales como: transporte escolar, conserjería, aseo y vigilancia, entre otros. La SEM invirtió dichos recursos en la prestación del servicio, respetando su origen y destinación al momento de ser asignados.

De acuerdo a lo anterior, la ejecución de recursos del balance de la vigencia se relaciona a continuación:

Tabla 15. Ejecución recursos del balance

Sueldo Personal Docente	6.019.301.103,00
Horas extras y días Festivos personal administrativo	50.000.000,00
Horas extras y días festivos personal docente	50.000.000,00
Provisión ascensos escalafón Docente	7.633.072,00
Concurso de méritos docentes orientadores	4.786.520,00
Prestación de Servicios sin situación de fondos V.A.	14.838.924,00
Conectividad Vigencia Futura	301.134.104,00
Arrendamientos	12.485.249,67
Conserjería, Aseo y Vigilancia	202.098.417,00
Apoyos educativos especiales población con discapacidad	65.258.428,00
Transporte Escolar	487.600.440,40
Total compromisos SGP Prestación del Servicio financiados con recursos de V.A.	7.215.136.258,07

Fuente: Ejecución de gastos, vigencia 2014

Tabla 16. Equilibrio presupuestal

Concepto	Presupuesto definitivo de ingresos	Presupuesto definitivo de gastos	Diferencia	% Variación
Asignación vigencia	141.929.504.835,59	141.929.504.835,59	-	100%
Recursos de balance	9.593.932.165,31	9.593.932.165,31	-	100%
Rendimientos financieros	357.803.453,93	357.803.453,93	-	100%
TOTALES	151.881.240.454,83	151.881.240.454,83	-	100%

Fuente: Ejecución presupuestal de ingresos y gastos

Cabe destacar que en la Evaluación Financiera del Cierre Fiscal realizada por el Ministerio de Educación Nacional a la SEM, se otorga un calificativo deficiente respecto a la incorporación de los recursos; no obstante, el estudio aclara, respecto del total apropiado en el presupuesto de ingresos y gastos, la coincidencia de dichos parámetros. Se resalta que en la vigencia se comprometieron recursos por \$1.320.567.048 correspondientes al servicio de la deuda que tiene el municipio de Pasto con el Banco Mundial desde la administración Navarro Wolff 1995-1997, (recursos de calidad matrícula presupuestados y ejecutados en los rubros del gasto “Amortización de la deuda” e “Intereses de deuda y gastos de operación”), parámetros que no tuvo en cuenta el MEN, y por lo tanto se deduce que no existen recursos dejados de incorporar. Además, para tal calificativo, el MEN no tomo en consideración la asignación para conectividad, cuyo giro se realizó a comienzos de 2015 y por lo tanto su ejecución se efectuó en dicho año. Teniendo en cuenta dichas consideraciones, se observa que el presupuesto de la vigencia si cumple con el principio de equilibrio presupuestal.

6.4 ANÁLISIS PRESUPUESTA Y FINANCIERO VIGENCIA 2015

6.4.1 Legalidad. Mediante Decreto No 0779 del 23 de diciembre de 2014 se liquida el presupuesto general de rentas e ingresos y gastos e inversiones del Municipio de Pasto para la vigencia fiscal comprendida entre el 1ro de enero al 31 de diciembre del 2015; presupuesto expedido con anterioridad mediante Acuerdo 042 del 11 de noviembre de 2014 por el Concejo Municipal de Pasto. El presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones del municipio para la vigencia 2015 registró una apropiación inicial de \$505.875.944.931, de los cuales el 28,66%, (\$145.125.376.699), correspondió al sector educativo bajo el programa institucional “Educación con calidad y equidad para la transformación social”.

6.4.2 ejecución de ingresos vigencia 2015. Los recursos el SGP para la vigencia 2015 se presupuestaron en \$144.375.376.699, con cargo al SGP-Propósito General no se presupuestó ningún valor, sin embargo, en el transcurso de la vigencia se realizó una adición por \$25.000.000, valor que se ejecutó en su totalidad. Por su parte, los recursos propios se estimaron en \$670.000.000, además se presupuestaron recursos adicionales por concepto de sobretasas a la gasolina por valor de \$80.000.000.

Durante la vigencia se efectuaron movimientos presupuestales tanto de adición y reducción en el presupuesto de ingresos y traslados en el presupuesto de gastos.

Tabla 17. Modificaciones presupuestales

Rubro	Apropiación Inicial	Adición	Reducción	Apropiación Final
SGP Educación	144.375.376.699	5.826.544.204	(653.482.189,30)	149.548.438.713
SGP Propósito General	-	25.000.000	-	25.000.000
Recursos Propios	670.000.000	18.725.000	-	688.725.000
Recursos Sobretasa a la Gasolina	80.000.000	-	-	80.000.000
SECTOR EDUCACIÓN	145.125.376.699	6.706.851.436	(653.482.189,30)	150.342.163.713

Fuente: Ejecución presupuestal de ingresos, vigencia 2025.

En tal sentido, se hicieron adiciones al presupuesto de ingresos por concepto de rendimientos financieros del SGP Educación, reintegros de recursos de cofinanciación nacional y departamental, y reintegros del SGP Propósito General, la apropiación final por dichos conceptos ascendió a \$836.582.231. Así las cosas, al finalizar la vigencia se ejecutó una apropiación de ingresos por valor de \$151.178.745.945.

Del SGP Educación, se destinaron recursos para gastos de funcionamiento e inversión. Con cargo al rubro de funcionamiento, principalmente se ejecutaron recursos para gastos de personal, cuyos compromisos ascendieron a \$1.682.262.333, y gastos generales para la adquisición de bienes y servicios para los cuales se comprometió un monto de \$321.485.288.

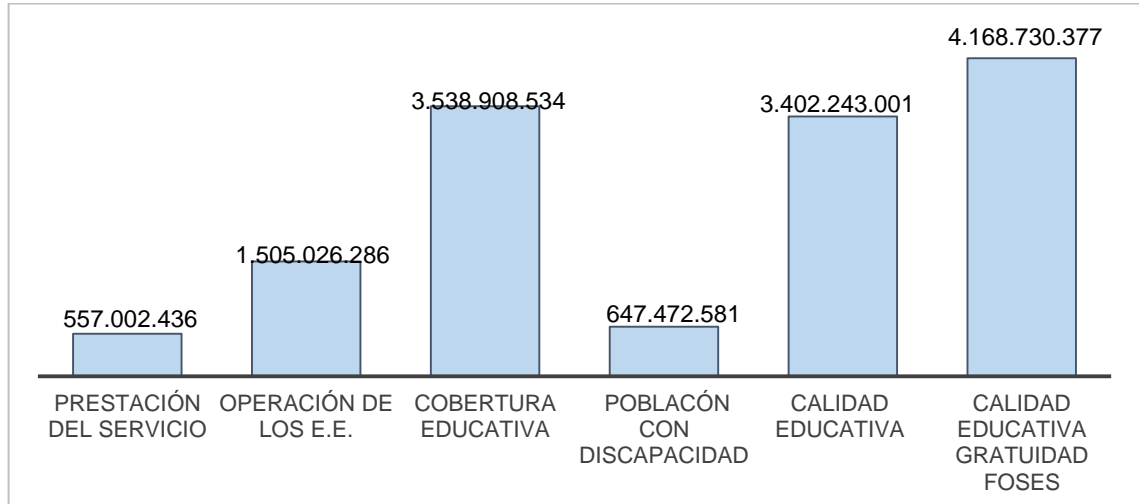
Los gastos de inversión, cuyo monto presupuestal es el más representativo dentro del sector (\$140.815.241.726) se destinaron principalmente para: costo de personal administrativo, costo de personal docente y directivo docente; entre estos

rubros se ejecutaron compromisos por valor de \$126.995.858.511, lo que equivale al 90,91% del total de recursos del SGP destinados a inversión.

No obstante, de esta fuente se invirtieron recursos para servicios de conectividad, transporte escolar y operación de los establecimientos educativos (conserjería, cuidado, aseo y vigilancia). Para sostenimiento y ampliación de cobertura, se ejecutaron contratos de administración del servicio educativo y contratos para la administración de educación para jóvenes y adultos.

Cabe destacar que la adición de recursos propios, se ejecutó con cargo al rubro de calidad educativa. Para este concepto, los compromisos ascendieron a \$3.402.243.000, orientados principalmente a la implementación y apoyo a planes de mejoramiento, construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa, programas de educación sexual y bilingüismo y el pago de servicios públicos de los planteles educativos. Además, se realizaron transferencias a las instituciones y centros educativos (Fondo de Servicios Educativos) para calidad educativa con recursos de gratuidad.

Grafica 3. Gastos de inversión (Excluidos los costos del personal administrativo, docente y directivo docente)



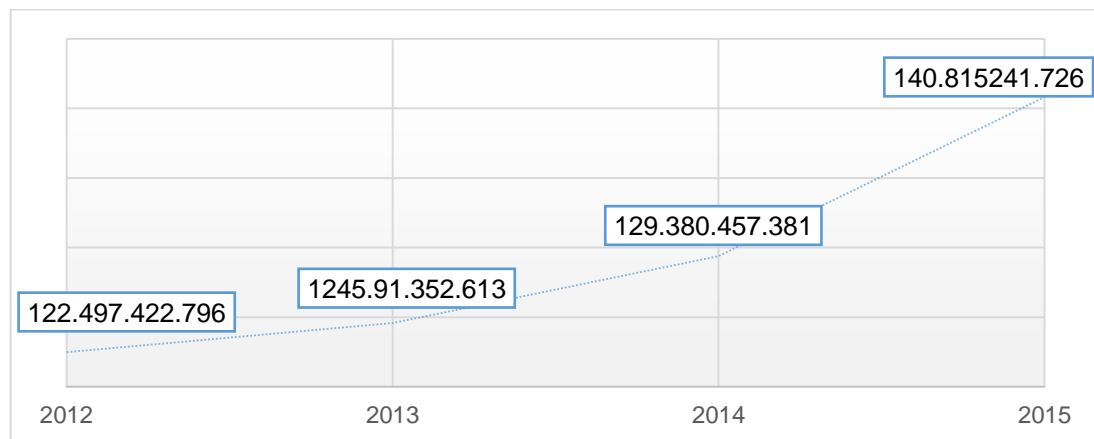
Fuente: Ejecución de gastos vigencia 2015.

Con respecto a vigencias anteriores, los recursos del SGP Educación presentaron un incremento considerable, producto de los mayores ingresos para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa. Para dicha vigencia, desde la Secretaría de Educación Municipal y la Oficina Asesora de Planeación, gracias a la nueva directriz del Ministerio de Educación Nacional (Resoluciones 200, 201, y

202 del 5 de Enero de 2015: Viabilidad de proyectos direccionados a mejoramiento, ampliación y nueva Infraestructura educativa), se reestructuraron los proyectos que con anterioridad se habían presentado y estaban estancados en su aprobación, así como también se realizó la postulación de nuevos proyectos de infraestructura en predios en propiedad legal del ente territorial, dentro del marco “Plan maestro de infraestructura educativa – espacios para aprender”; esto con miras a la futura implementación de la Jornada única escolar, como uno de los ejes estratégicos del programa de Gobierno Nacional del presidente Juan Manuel Santos “PAZ-EQUIDAD-EDUCACIÓN”, donde por primera vez en la historia del país se asigna un presupuesto mayor a la educación que a la guerra²⁸.

Por tal concepto, los gastos de inversión fueron superiores en más de \$10.000 millones de pesos con respecto al 2014, de igual forma, los compromisos para programas como: Red de Escuelas de Formación Musical, educación sexual y bilingüismo fueron mayores que la vigencia anterior. Por otro lado, se evidencia una menor dinámica en materia de cobertura educativa, debido a la considerable disminución de estudiantes matriculados en los establecimientos públicos, problema que se viene acentuando desde el año 2011²⁹.

Grafica 4. Evolución del gasto en inversión periodo 2012-2015.



Fuente: Ejecución de gastos vigencia 2015.

El 82,75% de los recursos propios (\$566.452.044) se destinaron a programas de formación artística y desarrollo de habilidades, no obstante, se efectuaron disponibilidades para: capacitación del personal, viáticos y gastos de viaje, seguros y construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa. Los

²⁸ OFICINA DE PLANEACIÓN. Informe de Empalme 2015. Secretaría de Educación Municipal de Pasto.

²⁹ COBERTURA EDUCATIVA SEM PASTO 2014. Informe de Gestión. Pasto: s.n. s.f.

recursos derivados de sobretasas a la gasolina se comprometieron en programas de mejoramiento de calidad y cobertura educativa, principalmente para la atención de la población víctima del conflicto armado, para tal propósito se destinaron recursos por valor de \$39.233.625. Los compromisos efectuados con los rendimientos financieros del SGP Educación (\$193.670.266), se emplearon en el pago de servicios públicos de las instituciones educativas y programas de bilingüismo. Los reintegros del SGP Educación y propósito general, suman compromisos por valor de \$59.653.369, y se destinaron a programas de calidad educativa. Por su parte, los recursos del balance de la vigencia ascendieron a la suma de \$13.216.332.671, de los cuales se ejecutaron \$11.536.257.087.

Tabla 28. Ejecución de ingresos y gastos vigencia 2015

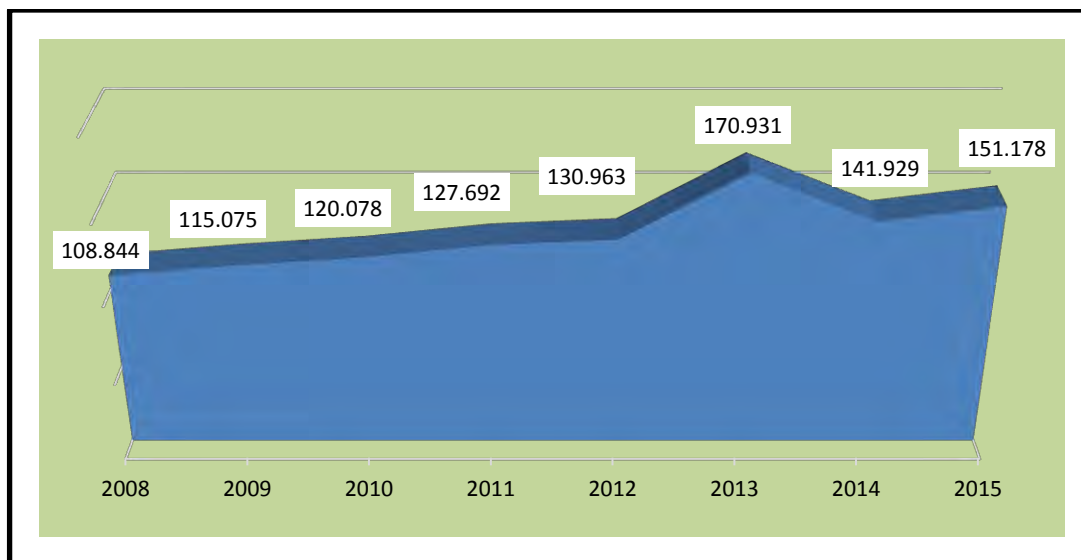
Presupuesto	Ejecutado
INGRESOS	151.178.745.945,76
GASTOS	143.961.469.306,27
SUPERÁVIT	7.217.276.639,49

Fuente: Ejecución presupuestal municipio de Pasto vigencia 2015.

Al finalizar la vigencia, el resultado de la ejecución presupuestal es concordante con los ajustes realizados al presupuesto mediante acuerdos y a los resultados que presenta el acto administrativo de cierre presupuestal. El presupuesto de ingresos al finalizar el año ascendió a la suma de \$151.178.745.945, los gastos por su parte se fijaron en \$143.961.469.306, resultando un superávit presupuestal por valor de \$7.217.276.639, lo que equivale al 4,77% del presupuesto total; por su parte, el porcentaje de ejecución presupuestal equivale al 95,23%, indicando que la entidad realizó un seguimiento adecuado al proceso presupuestal, hecho que refleja una aceptable gestión administrativa de la dependencia. Así mismo, se observa una óptima planeación institucional con miras al cumplimiento del objetivo social por parte de la SEM. El cierre presupuestal refleja obligaciones por pagar estimadas en \$905.066.200, es decir, compromisos ejecutados al término de la vigencia, cuyo pago no se formalizó al término la misma.

6.5 RESUMEN PERIODO DE GESTIÓN 2012-2015

Grafica 5. Evolución ingresos periodo: 2008 – 2012

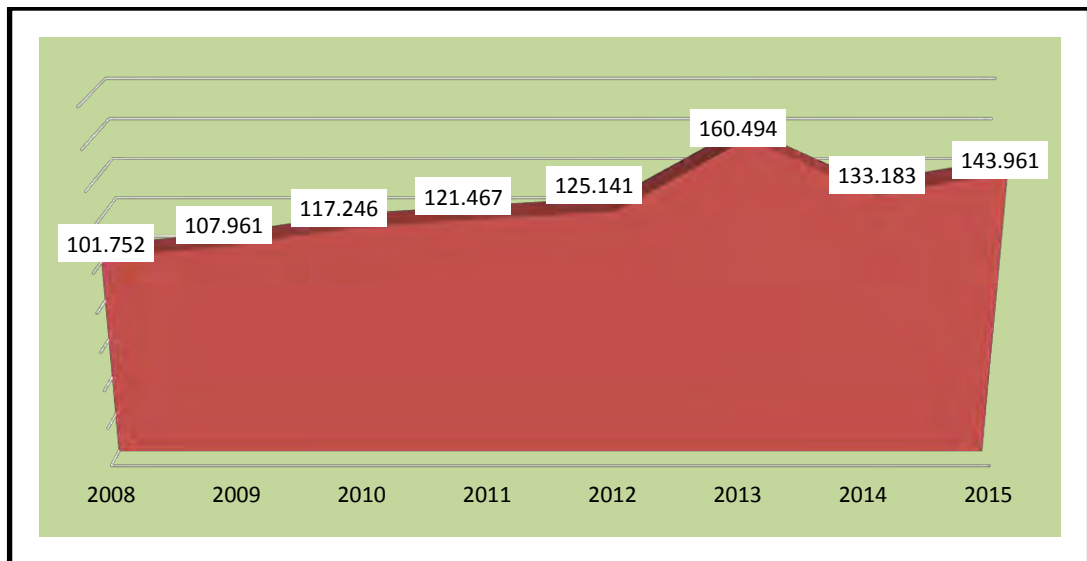


Fuente: Datos históricos de la SEM

Los ingresos han presentado una tendencia de crecimiento continuo a partir de la vigencia 2008, y alcanzan su tope máximo de crecimiento en el año 2013. En dicha vigencia, el crecimiento fue del 30,52%, reportando ingresos por más de \$39.968 millones con respecto a la vigencia inmediatamente anterior, dicho incremento se debió principalmente al desahorro realizado por la SEM, cuya finalidad fue la utilización de los recursos del FONPET, monto que se estimó en la suma de \$33.729.003.641. Además, se apropiaron recursos de cofinanciación nacional y reintegros tanto del SGP como de Propósito General. En la vigencia 2014 se presentó una disminución de 16,97%, representados en \$29.000 millones, situación que se presenta por primera vez durante el periodo de estudio; cabe destacar que la disminución registrada en este año, obedece principalmente al exuberante monto de recursos del FONPET incorporados en la vigencia anterior. En la vigencia 2015 los ingresos crecieron nuevamente en un 6,52%, recuperando su tendencia de crecimiento.

En la estructura de los ingresos, la evolución fue creciente siempre en sus tres grandes fuentes: SGP Educación, SGP Propósito General Y Recursos Propios, no obstante, el presupuesto del sector educativo contó con otras fuentes de ingresos como: cofinanciación nacional y departamental, reintegros del SGP Educación y Propósito General, recursos del balance y rendimientos financieros.

Grafica 6. Evolución gastos periodo: 2008 – 2012

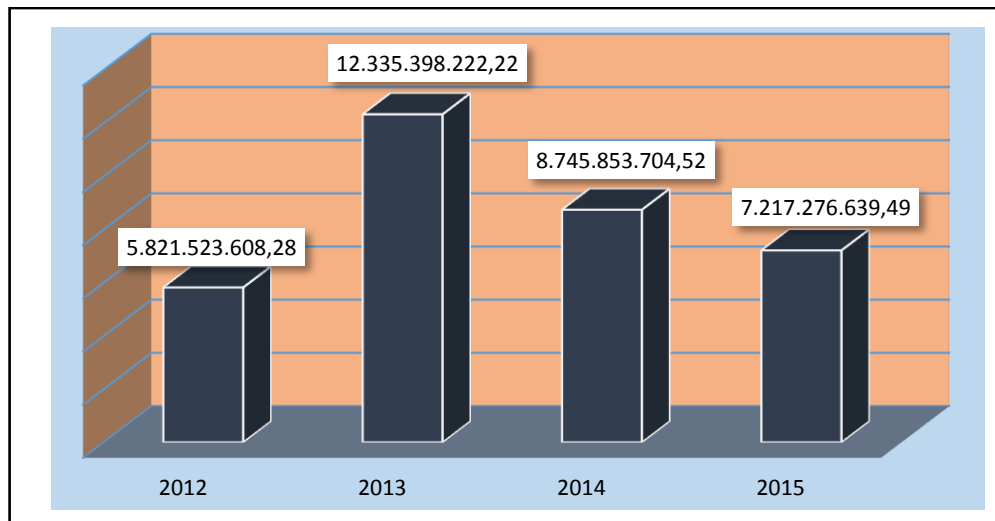


Fuente: Datos históricos de la SEM

La ejecución de gastos realizada por la Secretaría de Educación en los últimos ocho años, presentan una tendencia creciente y proporcional a los ingresos. Conforme se incrementaron los ingresos de una manera considerable en 2013, la ejecución presupuestal de gastos tuvo su tope máximo dicho año, puesto que el desahorro realizado por la entidad en dicha vigencia, se ejecutó principalmente en el pago del pasivo prestacional que el Ente territorial tenía con la Fiduprevisora S.A. La ejecución de gastos en el 2013 fue de \$160.494.840.857, es decir un 28,25% más que en la vigencia inmediatamente anterior. En la vigencia 2014, los gastos cayeron un 17,02%, resultado explicado por los menores ingresos recaudados en dicho año. Para el 2015, la ejecución de gastos se incrementó en \$10.777 millones, retomando su tendencia de crecimiento, resultado explicado por los mayores recursos destinados a infraestructura educativa en el marco de la adopción de la jornada única escolar.

De los recursos del SGP Educación, que representan la mayor apropiación presupuestal del sector educativo, la inversión representa el mayor componente dentro de la ejecución de gastos, hecho que se debe principalmente al costo que representa el pago de nómina de administrativos, docentes y directivos docentes, cuyas obligaciones representan en promedio el 90% del gasto con cargo a este rubro. No obstante, de los gastos de inversión se destinan los recursos para el Fondos de Servicios Educativos de las instituciones oficiales, recursos que se invierten en proyectos encaminados a fortalecer la prestación del servicio, la calidad y la cobertura educativa.

Grafica 7. Evolución del superávit, periodo: 2012 – 2015



Fuente: Datos históricos de la SEM

Durante el periodo analizado, el superávit presupuestal muestra una tendencia cíclica debido al mayor saldo no ejecutado en el año 2013, producto de los mayores recursos apropiados en el ingreso. Si bien es cierto, la entidad presenta un alto porcentaje de ejecución presupuestal al cierre de cada vigencia fiscal (95.55%, 93.18%, 95.05% y 95.23%), lo cual demuestra una adecuada gestión institucional por parte de la dependencia, se debe garantizar una ejecución eficiente de los recursos de acuerdo a los objetivos programados, ejerciendo un control y seguimiento adecuado al proceso presupuestal.

El porcentaje de ejecución presupuestal de la Secretaría de Educación ha superado el 95% en tres de las cuatro vigencias estudiadas, rango exigido por el Ministerio de Educación Nacional para calificar de manera sobresaliente la gestión administrativa de la dependencia. En tal sentido se evidencia que la Secretaría ejerció un control y seguimiento adecuado al proceso presupuestal, lo que refleja una óptima gestión de la dependencia y una adecuada planeación institucional con miras al cumplimiento del objeto social por parte de la misma.

7. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE LAS INSTITUCIONES Y CENTROS EDUCATIVOS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE PASTO, VIGENCIA 2015.

La Subsecretaría Administrativa y Financiera tiene entre sus objetivos evaluar el manejo integral del Fondos de Servicios Educativos, en tal sentido, el estudio analiza la información presupuestal, financiera y contractual del FOSES de las instituciones y centros educativos del municipio para la vigencia 2015. “Los Fondos de Servicios Educativos son cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos oficiales, para la adecuada administración de sus ingresos, y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los del personal.” (Decreto 4791 de 2008)

De los recursos del Sistema General de Participaciones orientados a la inversión del sector educativo, se destinan fondos de gratuidad para calidad educativa a cada una de las instituciones y centros educativos oficiales del municipio. Si bien es cierto, la naturaleza de estos recursos es “Sin Situación de Fondos”, es decir, son girados directamente por el Ministerio de Educación Nacional a los planteles educativos, el registro presupuestal de ejecución se monitorea desde la Secretaría de Educación Municipal. Una de las responsabilidades de la Subsecretaría Administrativa y Financiera de la SEM, es hacer seguimiento y acompañamiento al manejo integral de los Fondos de Servicios, por tal motivo, el estudio evaluó el desempeño de los establecimientos educativos en el manejo de dichos recursos. Según los informes de supervisión realizados en vigencias anteriores, se encuentra que más del 60% de instituciones y centros educativos presentan falencias en el manejo presupuestal, contable y financiero de los recursos del Fondos de Servicios Educativos; además, muestran irregularidades en los procesos contractuales, impidiendo dar normal cumplimiento a lo contemplado en el Decreto 4791 de 2008 y comprometiendo la misión institucional de los planteles educativos.

Para analizar la información presupuestal y financiera de los Fondos de Servicios Educativos, se realizó un proceso de seguimiento y acompañamiento de manera presencial a cada una de las instituciones y centros educativos oficiales del municipio, de esta manera se recolectó, mediante soportes y estadísticas, la información presupuestal, contable y contractual que los establecimientos educativos programaron durante la vigencia 2015.

La información recolectada se proyecta en una matriz de seguimiento donde se evalúan diferentes puntos focales, entre los que se encuentran: presupuesto de ingresos y gastos, ejecución presupuestal, Plan Anual de Adquisiciones, Plan Anual Mensualizado de Caja, procesos contractuales para la adquisición de bienes y servicios, estado de tesorería, flujo de caja y demás pautas contenidas en el

Decreto 4791 de 2008, por el cual se rige el manejo integral del Fondos de Servicios Educativos.

7.1 ESTRUCTURA DE LA MATRIZ DE SEGUIMIENTO

En la matriz de seguimiento se registran los resultados del desempeño financiero, presupuestal, contable y contractual de las instituciones y centros educativos en el cumplimiento de la normatividad establecida. Esta herramienta surge con la necesidad de recolectar la información de manera veraz y certera, además de facilitar el análisis del desempeño de los planteles educativos en cada uno de los ejes programáticos señalados en el Decreto 4791 de 2008.

La matriz de seguimiento evalúa dieciséis (16) puntos focales a saber, todos ellos justificados en la aplicación de la normatividad sujeta al decreto anteriormente señalado. Los puntos evaluados por la matriz de seguimiento al manejo integral de los FOSSES son: Consejo directivo, Manual de contratación, ejecución presupuestal, Plan Anual de Adquisiciones (PAA), Programación Anual Mensualizada de Caja (PAC), flujo de caja, actualización del inventario, proceso contractual, equilibrio presupuestal en la ejecución de ingresos y gastos, destinación específica de los recursos, contratación de personal (Servicios personales indirectos mediante honorarios, servicios técnicos y jornales), manejo de caja menor, normas de tesorería, manejo de la contabilidad, publicación de la información de ejecución presupuestal, y presentación de los informes financieros, presupuestales, contables y contractuales a los entes de control fiscal.

Para cada eje programático, la matriz califica el cumplimiento de la norma, describe la situación de la vigencia fiscal, establece una sugerencia de mejoramiento cuando el eje programático presente dificultades y detalla la documentación presentada por el establecimiento educativo como evidencia en la respectiva supervisión.

Para evaluar el cumplimiento de la norma y facilitar su respectivo análisis, se otorga una calificación de uno a cuatro a cada uno de los ejes programáticos, donde uno refleja una situación crítica y cuatro es el mejor estado posible.

Parámetros de calificación:

1. El establecimiento educativo no realiza, o no presenta evidencias y soportes que justifiquen el cumplimiento de la norma en cuanto al eje programático a evaluar.
2. El establecimiento educativo al momento de la supervisión se encuentra desarrollando los requerimientos exigidos por el MEN y acogiendo las recomendaciones realizadas en supervisiones anteriores. Cabe resaltar que la

calificación 1 y 2, muestran un estado crítico en el manejo del ítem evaluado, y los ordenadores del gasto se encuentran a merced de un posible hallazgo y la posterior apertura de un proceso disciplinario por parte de los entes de control fiscal.

3. El establecimiento educativo acogió las recomendaciones realizadas en supervisiones anteriores y presenta un manejo sobresaliente del eje programático evaluado.

4. El establecimiento educativo maneja un proceso adecuado conforme a lo establecido en la normatividad vigente; su cumplimiento se efectúa de manera excelente.

7.2. PUNTOS FOCALES A EVALUAR

Conformación del Consejo Directivo: En este punto focal se analiza la conformación y estructura del consejo directivo debido a que, en conjunto con el rector o director del establecimiento educativo, es el administrador del Fondo de Servicios Educativos. Entre las funciones del consejo directivo se encuentran: analizar y aprobar mediante acuerdo el presupuesto anual de ingresos y gastos de la institución, adoptar el reglamento para el manejo de tesorería, aprobar las modificaciones al presupuesto y aprobar la contratación de bienes y servicios que requiera el establecimiento educativo.

Manual de Contratación: En este punto focal se establece si el plantel educativo elabora y adopta un manual reglamentario de contratación para la adquisición de bienes y servicios cuya cuantía no supere los 20 SMLMV, además se corrobora el manual de contratación cumple las disposiciones establecidas de conformidad con los principios de contratación pública: transparencia, economía y responsabilidad³⁰.

Presupuesto inicial y modificaciones presupuestales: En este punto se analiza la estructura del presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia, y sus respectivas modificaciones (adiciones, reducciones o traslados presupuestales). Además, se analiza la ejecución presupuestal, los compromisos efectuados durante la vigencia, el porcentaje de ejecución del gasto y el superávit presupuestal de la institución al cierre de la vigencia fiscal.

³⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80 de 1993. [en línea] Disponible en: http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Temas%20estrategicos/FSE/2014/Normograma/Leyes/Ley_80_1993_Estatuto_General_Contratacion_Administracion_Publica.pdf

Plan anual de Adquisiciones (PAA): En este eje programático se evalúa la implementación del Plan Anual de Adquisiciones como herramienta de planeación institucional. El PAA se llevará a cabo con base en el plan de necesidades establecido y en la proyección de ingresos en concordancia con el presupuesto anual de la Institución. La finalidad de dichas herramientas es servir de lineamiento en la correcta asignación de los recursos económicos disponibles y el cumplimiento del objetivo social.* La adquisición de bienes o servicios se deberá ajustar al valor asignado a cada rubro presupuestal.

Programación Anual Mensualizada de Caja-PAC: En este punto se evalúa la programación de pagos realizada en el transcurso de la vigencia con una periodicidad mensual, para tal propósito se deberá tener en cuenta el flujo de caja disponible en la institución.

Flujo de Caja: Es el instrumento mediante el cual se define, mes a mes los recaudos y gastos que se pueden comprometer, clasificados de acuerdo con el presupuesto y los requerimientos del Plan Anual de Adquisiciones. En este eje programático se evalúa si el establecimiento educativo tiene en consideración el flujo de caja y los saldos existentes en bancos, cuando efectúa sus respectivos compromisos.

Actualización del inventario: En este ítem se evalúa la actualización del inventario de bienes devolutivos a 31 de diciembre de 2015, además se verifica si el estado de dichos bienes se ajusta a la norma, es decir, se encuentran debidamente codificados, plaqueteados y depreciados. Además, se detalla el estado de los bienes devolutivos y se establece si es pertinente darlos de baja cuando estén obsoletos.

Contratación realizada por el establecimiento educativo: En este punto se evalúa la contratación realizada por los establecimientos educativos y sus respectivos procedimientos en cada una de las etapas de la contratación pública: precontractual, contractual y postcontractual, con el propósito fundamental de conseguir eficacia y celeridad en la prestación del servicio educativo, y economía en el uso de los recursos públicos, según lo estipula la ley 715.

Los procesos contractuales tanto de bienes como de servicios, deben presentar concordancia con el Plan Anual de Adquisiciones. Si la cuantía del objeto contractual es inferior a los veinte (20) SMLMV se deberán seguir los procedimientos establecidos en el manual de contratación expedido por el consejo directivo, de lo contrario, se deberá realizar con estricta sujeción a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

* El papel de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas frente a los Fondos de Servicios Educativos. Ministerio de Educación Nacional.

Equilibrio presupuestal: En este eje se evalúa si el presupuesto muestra consistencia e igualdad entre ingresos y gastos. El mismo procedimiento se hace efectivo para la ejecución presupuestal, es decir, las adiciones al presupuesto deberán contrarrestarse en los gastos, especificando la nueva fuente del ingreso y su destinación en los egresos, hecho que deberá reflejarse en los acuerdos de modificación al presupuesto.

Destinación específica de los recursos: En este punto focal se evalúa si las transferencias realizadas por el MEN y la SEM a los establecimientos educativos, cumplen con la destinación específica para la cual fueron otorgados los recursos. Para tal propósito, los planteles educativos deben contar con las herramientas de planeación institucional (Presupuesto, Plan Anual de Adquisiciones y Plan Anual Mensualizado de Caja), con el objetivo de permitir una óptima toma de decisiones y poder determinar el estado de la actividad económica, social y ambiental de la Institución.

Contratación de personal: En este punto se evalúa la contratación de servicios técnicos y profesionales para una gestión específica y temporal en desarrollo de actividades diferentes a las educativas, cuando estas no sean atendidas por el personal de planta.

Dicha contratación deberá estar programada en el Plan Anual de Adquisiciones y debe ajustarse a los rubros creados en el presupuesto para tal fin, además, el objeto contractual deberá corresponder al objeto social de la Institución.

Caja Menor: En este punto focal se evalúa la creación, reglamentación y funcionamiento de caja menor para la adquisición de bienes de menor cuantía. En este ítem, la institución deberá establecer cuál es el monto y los rubros a afectar, el momento de reembolso y el funcionario responsable del manejo de esta herramienta.

Normas de tesorería: En este punto focal se analiza el manejo de recursos por parte del establecimiento educativo en cuanto a transferencias del orden nacional y transferencias realizadas por la SEM; esto debido a que los recursos del Fondo de Servicios Educativos se reciben y manejan en una cuenta especial a nombre del plantel educativo, registrada en una entidad del sistema financiero. (Decreto 4791 de 2008) Además, se establece el saldo presupuestal disponible al finalizar la vigencia y el manejo de recursos propios cuando la institución los perciba.

Contabilidad: En este punto se evalúa si el establecimiento educativo lleva la contabilidad de conformidad con las normas establecidas por la Contaduría General de la Nación, en este orden, se establece si la institución realiza el saneamiento contable de la vigencia, el cálculo de la depreciación y la depuración del inventario de bienes.

Publicidad de la información: En este punto focal se verifica si la institución cumple con el Artículo 19 del Decreto 4791 en cuanto a la rendición de cuentas y publicidad de la información en el sitio web de la institución o en cartelera institucional. Los ejes temáticos requeridos en tal sentido son: presupuesto, ejecución presupuestal y procesos contractuales efectuados durante la vigencia; esto con el objetivo de garantizar los principios de moralidad, imparcialidad, publicidad y transparencia en el manejo de los recursos del FOSES.

Presentación de informes a los entes de control fiscal: El último punto de la matriz de seguimiento se enfoca en verificar si el establecimiento educativo presenta trimestralmente la información presupuestal y contable requerida por la Secretaría de Educación Municipal. Además, se evalúa si el establecimiento educativo, cargó de manera oportuna la información requerida a la plataforma SIFSE y al Sistema Integral de Auditoría SIA.

7.3 RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN AL FONDO DE SERVICIOS EDUCATIVOS

Desde el mes de mayo hasta noviembre de la vigencia 2016, se realizaron las supervisiones a la información financiera, presupuestal y contractual, a cada una de las instituciones y centros educativos del municipio. Según el espacio temporal del convenio interinstitucional, se alcanzó a supervisar veintidós (22) de los cuarenta y dos (42) fondos con que cuenta el municipio, situación que obedece a que en los primeros meses de la vigencia, los planteles educativos se encuentran realizando su respectiva planeación institucional. La escogencia de los establecimientos educativos supervisados se realizó con base en el cronograma institucional de la Oficina Financiera establecido en su planeación.

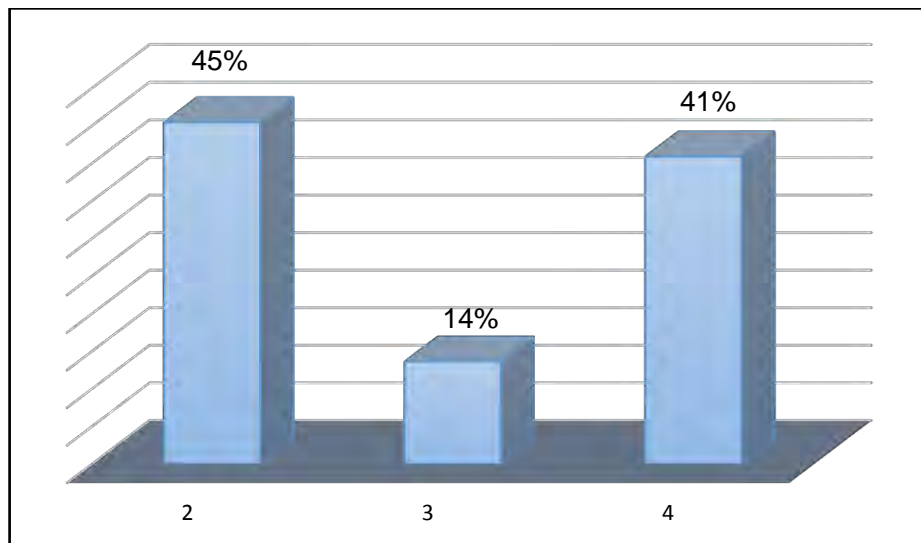
7.3.1 El Establecimiento Educativo tiene conformado el Consejo Directivo según lo contempla el Artículo 5to del Decreto 4791. El consejo directivo de la institución debe estar encabezado por el rector o director del establecimiento educativo en su función de ordenador del gasto, además debe contar con la representación de alumnos, exalumnos, padres de familia, profesores y un representante del sector productivo. A pesar de ser el comité que regula y administra el Fondo de Servicios Educativos, no todas de las instituciones supervisadas tienen debidamente conformado su consejo directivo de acuerdo a lo establecido en la normatividad vigente. Si bien, el porcentaje de aceptabilidad en este ítem es alto (90,91%), es menester que todas los planteles educativos cuenten con dicho comité.

Los establecimientos educativos que obtuvieron una deficiente calificación en este ítem, se debe a la no entrega oportuna de la respectiva evidencia, en este caso, el acuerdo o acta de conformación del consejo directivo debidamente fechado y

firmado por cada uno de sus integrantes. Teniendo en cuenta la importancia de este comité en la planeación institucional, se recomienda tener debidamente conformado el consejo directivo, en el cual se soporten las decisiones de gasto e inversión de los recursos públicos a lo largo de la vigencia.

7.3.2 El establecimiento educativo tiene formalmente aprobado el manual de contratación inferior a 20 SMLMV y está elaborado en concordancia con las normas que regulan la contratación pública:

Grafica 8. Elaboración y cumplimiento del manual de contratación



Fuente: Esta investigación

Según lo estipulado en la normatividad vigente, los rectores en calidad de representantes legales y ordenadores del gasto de los establecimientos educativos, tienen autonomía en la contratación de bienes y servicios cuyo monto no supere los 20 SMMLV, de lo contrario, debe realizarse con estricta sujeción a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Uno de los principales inconvenientes evidenciado en las supervisiones, es la reglamentación de los procedimientos, formalidades y garantías para toda contratación que no supera los 20 SMMLV.

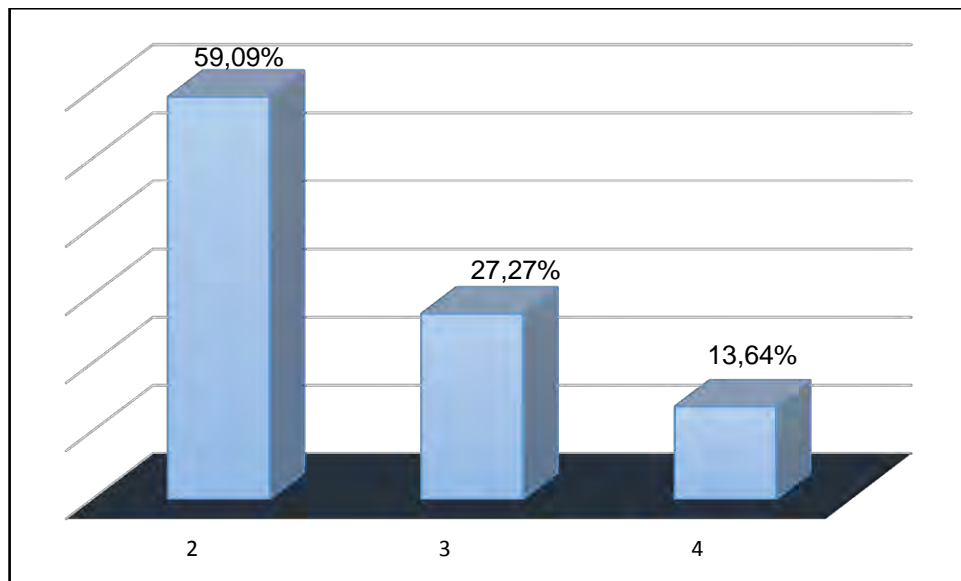
Si bien es cierto, todos los establecimientos supervisados a la fecha cuentan con un manual de contratación, el 45% de estos no se ajusta a la normatividad o no contempla parámetros legales para llevar a cabo los procedimientos contractuales. Entre las fallas más comunes en dichos documentos se encuentran:

Falta de actualización del manual de contratación: El 35% de las instituciones supervisadas arrastran el manual de contratación de vigencias anteriores, cuando debe ser actualizado al inicio de la vigencia teniendo en cuenta los cambios presentados en la normatividad vigente que regula la contratación pública. Además, carecen de la formulación del proceso contractual y no tienen en cuenta los requisitos mínimos habilitantes y demás documentos de legalización para cada una de las etapas de la contratación pública: precontractual, contractual y postcontractual.

El manual de contratación se convierte en la herramienta de planeación en los procedimientos contractuales realizados por la institución, por tal motivo se recomienda a los establecimientos educativos tener presente los cambios que se realicen en la normatividad y realizar los ajustes pertinentes al manual cuando sea necesario. No obstante, el estudio adelantó la creación de un Manual de Contratación Unificado y un manual de procedimientos para ser adoptado por todas las instituciones y centros educativos del municipio a partir de la presente vigencia. El objetivo de este procedimiento se justifica en la necesidad de homogenizar el procedimiento contractual; si bien es cierto, las instituciones presentan requerimientos y necesidades diferentes, el proceso por el cual se lleva a cabo la contratación, aplica de manera homogénea para todos los planteles educativos en cuanto al cumplimiento de la norma se refiere.

7.3.3 El presupuesto inicial y las modificaciones realizadas durante la vigencia fiscal se encuentran elaborados de conformidad con lo establecido en el Decreto 111 de 1996 y está debidamente aprobado por el Consejo Directivo del establecimiento educativo. Entre los meses de octubre y diciembre de 2014, los establecimientos educativos conformaron el presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia 2015, dicha herramienta de planeación, cuenta con la aprobación del rector del plantel educativo y el consejo directivo. Todos los establecimientos educativos tiene estructurado su presupuesto inicial para afrontar gastos de funcionamiento e inversión diferente al gasto de personal; no obstante, el proceso de ejecución en el transcurso de la vigencia presenta inconvenientes en la mayoría de los establecimientos supervisados.

Grafica 9. Cumplimiento de la normatividad para presupuesto inicial y modificaciones



Fuente: Esta investigación

El análisis de este punto focal deja entrever que el 59,09% de los establecimientos educativos supervisados presentan inconsistencias o no cumplen con la normatividad establecida en el Decreto 111 de 1996 y el Decreto 4791 de 2008. Existen irregularidades en la ejecución de los recursos, toda vez que los datos plasmados en los libros de ejecución presupuestal revelan inconsistencias y carecen de veracidad. En tal sentido, se evidencia la no concordancia entre los ingresos recaudados para la vigencia y la respectiva ejecución del gasto más el superávit presupuestal; dicha falencia se origina principalmente en la no elaboración de los acuerdos de modificación al presupuesto que respalden el movimiento efectuado. Conforme a lo establecido en el Artículo 12 del Decreto 4791, las adiciones, reducciones o traslados presupuestales deberán respaldarse mediante un acuerdo firmado por el rector o director del establecimiento y su respectivo consejo directivo, en él se deberá reflejar el monto, la fuente y el rubro a afectar.

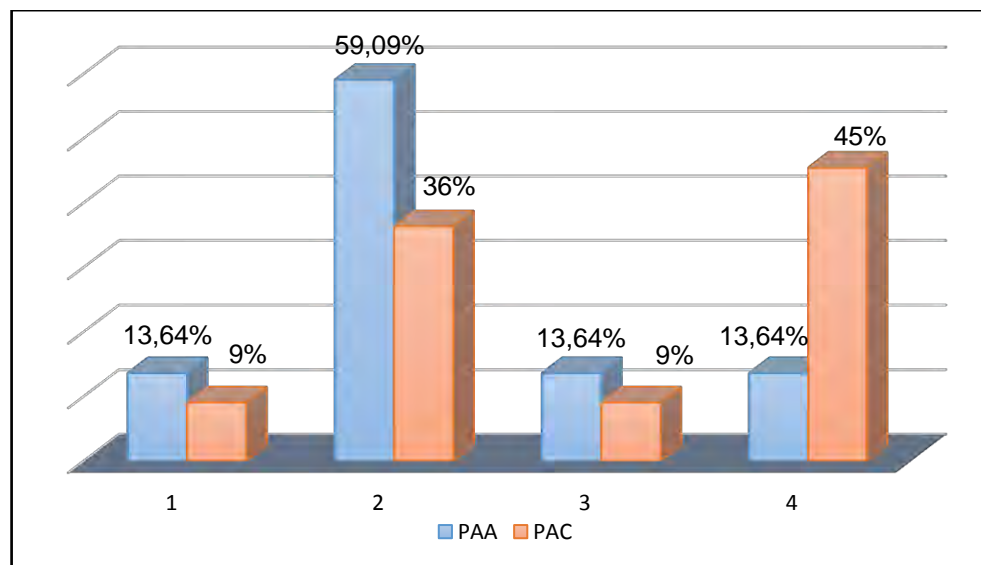
Además, los datos plasmados en la ejecución de ingresos y gastos no son coherentes con los realmente causados según extractos bancarios, conciliaciones, acuerdos y demás. Tampoco se elabora el documento administrativo de cierre presupuestal que permita reflejar el estado financiero del establecimiento al finalizar la vigencia.

Un inconveniente presente en más del 50% de las instituciones supervisadas, es el alto porcentaje de recursos no ejecutados, se resalta el caso de instituciones cuyo porcentaje de ejecución oscila entre el 45% y 60% del presupuesto total,

situación que evidencia la falta de planeación institucional por parte de las autoridades ordenadoras del gasto. En tal sentido, se recomienda implementar un adecuado proceso de planeación institucional con el objetivo de incrementar la ejecución del gasto en inversión, toda vez que el Ministerio de Educación Nacional y el ente territorial, tienden a disminuir las transferencias de recursos a los planteles educativos cuyo porcentaje de ejecución sea bajo al término de la vigencia fiscal.

7.3.4 El establecimiento educativo elabora el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) y la Programación Anual Mensualizada de Caja (PAC) en concordancia con el presupuesto:

Grafica 10. Elaboración y manejo del PAA y del PAC



Fuente: Esta investigación

El PAA y el PAC son dos herramientas de planeación institucional cuya programación se realiza al inicio de la vigencia fiscal, dichas herramientas deberán estar estrechamente relacionadas con presupuesto inicial del establecimiento educativo. En el PAA se refleja la adquisición tanto de bienes como de servicios que la institución demandará durante la vigencia, y en el PAC se programan los respectivos pagos.

El 14% y el 9% de las instituciones supervisadas no cuentan con estas dos herramientas de planeación (PAA y PAC respectivamente); situación que compromete la gestión institucional de los planteles educativos y dificulta el análisis de la inversión orientada a mejorar la prestación del servicio. Así mismo, se encontró que el 59% y 36% de las instituciones presentan un inadecuado

manejo de estas dos herramientas. El principal problema se evidencia en la no concordancia entre el valor programado para la adquisición de bienes y servicios, y los valores asignados a cada rubro en el presupuesto inicial de la institución.

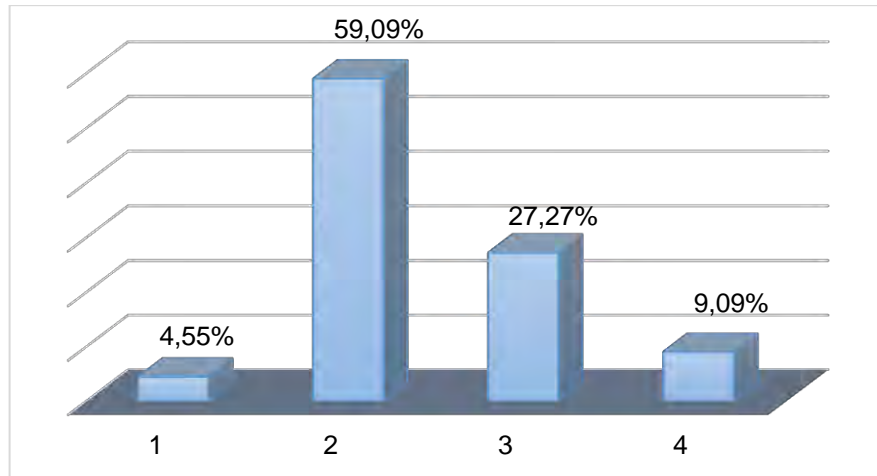
Además, se evidencia que la programación de pagos se realiza en el momento que el establecimiento educativo accede al bien o servicio contratado, sin tener en cuenta la programación al inicio de la vigencia fiscal, por lo tanto, su ejecución no es concordante con el presupuesto ni con el Plan Anual de Adquisiciones. En tal sentido, se recomienda a las instituciones elaborar la Programación Anual Mensualizada de Caja en concordancia con el presupuesto inicial y el PAA, teniendo en cuenta que se deberá modificar en la medida que se reflejen adiciones, reducciones o traslados en la ejecución presupuestal.

7.3.5 El establecimiento educativo en el momento de adquirir un compromiso tiene en cuenta el Flujo de Caja. Según la información recolectada, se evidencia un adecuado manejo del flujo de caja en gran parte de las instituciones y centros educativos supervisados (82%), es decir, contemplan la disponibilidad de recursos a la hora de adquirir sus respectivos compromisos. El cumplimiento de la normatividad vigente en el análisis de este eje programático, se debe principalmente a la amplia cantidad de recursos del balance procedentes del alto porcentaje de recursos no ejecutados en la vigencia anterior; de esta manera se respaldan los compromisos adquiridos por el establecimiento educativo en los primeros meses de la vigencia, cuando aún no reciben los recursos de gratuidad educativa transferidos por la nación y el ente territorial.

Las instituciones que demostraron un deficiente desempeño en este ítem, efectúan compromisos para la adquisición de bienes y servicios con cargo a rubros y saldos inexistentes, tanto así que realizan procesos contractuales sin la respectiva asignación de recursos en el presupuesto inicial y el Plan Anual de Adquisiciones, que respalde el valor contratado.

7.3.6 El Establecimiento Educativo tiene actualizado el inventario:

Grafica 11. Estado del Inventario



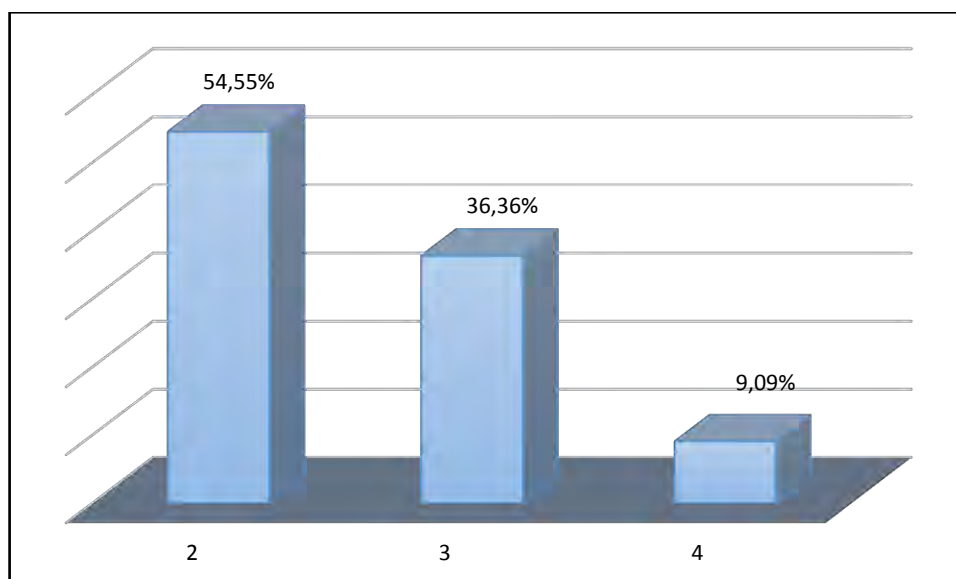
Fuente: Esta investigación

Uno de los puntos críticos de la supervisión a los recursos del FOSES es el manejo de inventarios. Según la información recolectada, se establece que el 65% de los planteles educativos no presentaron evidencias, o tienen un manejo deficiente del mismo.

El 59,09% de los establecimientos educativos no presentan un inventario actualizado de los bienes que posee (o se encuentra actualizado en cantidad más no en valores) y no realizan el cálculo de la depreciación en el saneamiento contable, situación que arroja una información financiera carente de veracidad. Además, se encontró que los bienes devolutivos no presentan codificación y plaqueteo; y según la inspección ocular, se observa bienes devolutivos obsoletos que aún no han sido dados de baja formalmente por las autoridades competentes. Teniendo en cuenta la importancia de este componente en las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF, y su respectiva adopción por parte de las entidades del orden público, se recomienda a los establecimientos educativos tener un inventario actualizado al finalizar la vigencia fiscal. Además, se recomienda realizar el cálculo de la depreciación y adelantar un proceso de depuración de bienes obsoletos para ser dados de baja debidamente por las autoridades competentes, esto con el objetivo de obtener una información consistente y ajustada a la realidad.

7.3.7 La contratación realizada por el establecimiento educativo se encuentra programada en el PAA y cumple con los procedimientos definidos en las etapas de la contratación estatal:

Grafica 12. Aplicación de la norma en el régimen de contratación



Fuente: Esta investigación.

Los procesos contractuales realizados por los establecimientos educativos presentan dificultades en la reglamentación de los procedimientos, formalidades y garantías para toda contratación que no supera los 20 SMMLV. Además, la contratación efectuada se realiza de acuerdo con las necesidades que ostenta la institución en el momento de adquirir el bien o servicio, situación que evidencia la falta de planeación institucional.

En el 54,55% de las instituciones supervisadas se evidencia un inadecuado procedimiento contractual, los errores en dicho componente se reflejan principalmente en la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal y el registro de compromiso que respaldan la contratación suscrita, toda vez que se vulnera el principio de especialidad presupuestal en la asignación del rubro, con respecto al objeto contractual.

Si bien es cierto es uno de los puntos con mayores dificultades, cabe resaltar el avance en el cumplimiento de la normatividad con respecto a vigencias anteriores, puesto que en dichas ocasiones, los establecimientos educativos realizaban la contratación sin tener en cuenta los requisitos mínimos habilitantes y el procedimiento legal estipulado en la normatividad vigente, toda vez que dichos compromisos se hacían efectivos mediante la inspección de la ejecución del contrato y su respectiva liquidación. Así las cosas, se recomienda a los

establecimientos educativos elaborar el Plan Anual de Adquisiciones en concordancia con el presupuesto, e incluir la adquisición de bienes y servicios que la institución prevé demandar durante la vigencia fiscal.

7.3.8 El establecimiento educativo conserva el principio de equilibrio entre ingresos y gastos en el proceso de ejecución presupuestal. En la información recolectada se observa que el principio de equilibrio presupuestal es uno de los puntos focales con mayor aceptabilidad de la norma establecida por parte de los planteles educativos. En tal sentido, se encontró que el 81,82% de las instituciones supervisadas ajustan sus ingresos y gastos de tal manera que al finalizar la vigencia se encuentran equilibrados presupuestalmente.

La principal falencia en el cumplimiento de este ítem por parte de los establecimientos educativos cuyo calificativo es bajo, se debe a la no realización de los respectivos acuerdos de modificación cuando haya lugar a adiciones, reducciones o traslados presupuestales; debilidad que se refleja en los libros de ejecución presupuestal.

7.3.9 El establecimiento educativo cumple con la destinación específica de los recursos transferidos por la Secretaría de Educación. En la conformación del presupuesto se programan proyectos cuyos recursos se destinarán exclusivamente para tal fin a través del desarrollo de actividades específicas, claro ejemplo de ello son: las dotaciones de personal administrativo, la contratación de transporte escolar, la adquisición de menaje para restaurante escolar y demás proyectos viabilizados desde la Secretaría de Educación Municipal. Revisada la ejecución presupuestal y los comprobantes de egreso, se evidencia que la totalidad de los planteles educativos supervisados denotan el cumplimiento en la destinación específica de los recursos, conforme al Artículo 10 del Decreto 4791-“Ejecución del presupuesto”.

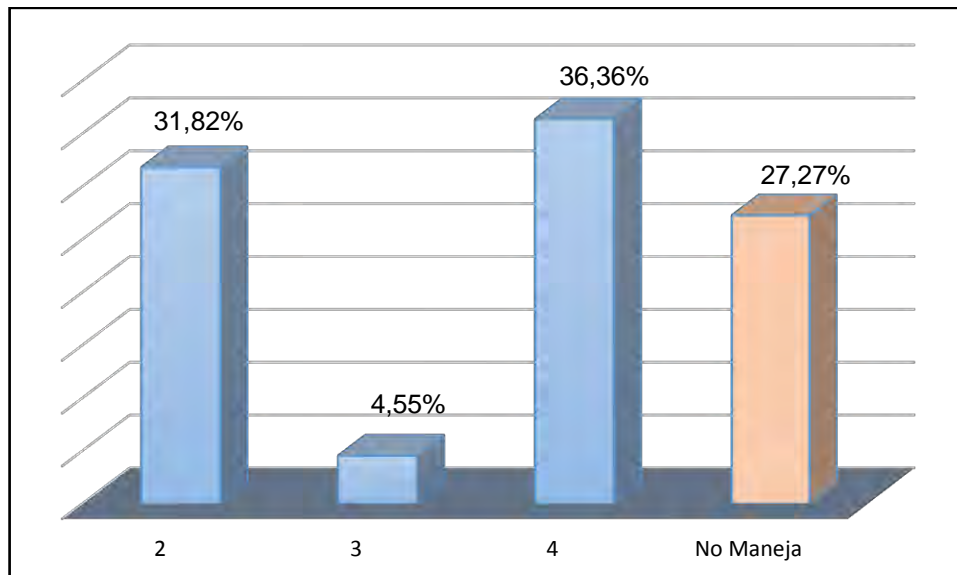
7.3.10 La contratación de personal realizada por el establecimiento educativo corresponde únicamente a servicios personales indirectos mediante honorarios, servicios técnicos y jornales. En el presupuesto inicial se proyectan los requerimientos por parte de los establecimientos educativos en cuanto a la contratación de servicios profesionales, técnicos o jornales. En el 77,27% de las instituciones supervisadas se evidencia que la contratación de servicios efectuada se ajusta a los rubros creados para tal fin, y el objeto contractual corresponde al objeto social de la Institución.

Según la ejecución presupuestal, se observa que los establecimientos educativos con debilidades en el manejo de este ítem, no proyectaron una contratación de servicios de personal coherente, toda vez que se encuentran ejecutados recursos

con cargo a este componente, cuya programación no se establece en el presupuesto ni en el Plan Anual de Adquisiciones.

7.3.11 El Establecimiento educativo realiza un manejo adecuado de caja menor. La caja menor es un instrumento indispensable de los establecimientos educativos para afrontar pequeños desembolsos o gastos en los cuales la utilización de otra forma de pago (cheque o giro electrónico), resulte un proceso tedioso y costoso. El manejo de caja menor debe estar ligado al acto administrativo que se emana desde el ente territorial, donde se otorgan las directrices en cuanto a ¿Qué? ¿Cómo? y ¿Hasta dónde se puede gastar?

Grafica 13. Manejo de caja menor



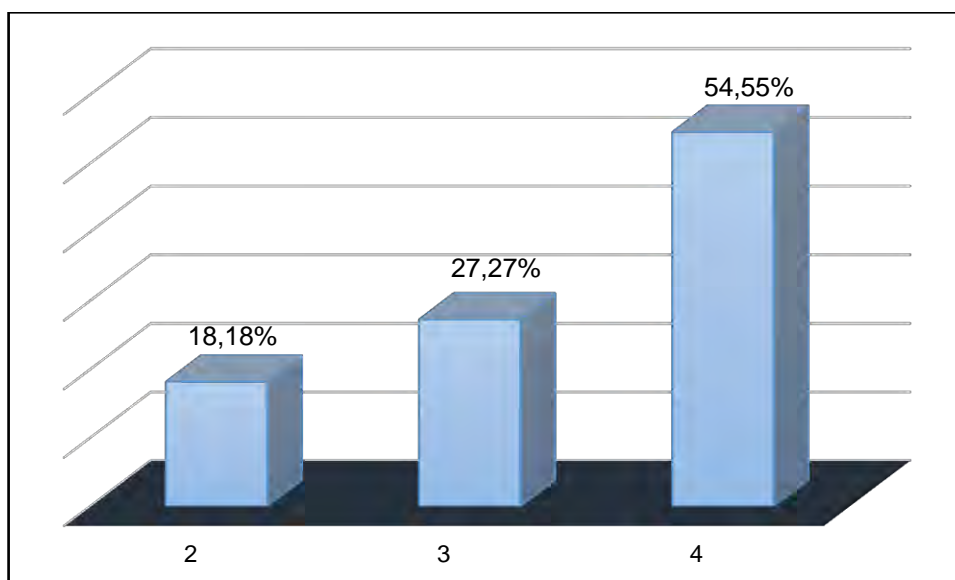
Fuente: Esta investigación.

Siendo una herramienta importante, se evidencia que algunas instituciones o centros educativos presentan falencias en su manejo; según la información recolectada se observa que dichas dificultades obedecen principalmente a que los gastos sobrepasan el monto asignado a cada rubro, según el concepto para el cual fue programado; además, no se da cumplimiento a la ejecución de los gastos en concordancia con los valores asignados a cada rubro. Sin embargo, el 36,36% de los establecimientos educativos supervisados muestra un manejo adecuado de caja menor, dando cumplimiento a la reglamentación estipulada en la normatividad vigente y los lineamientos otorgados por el ente territorial. Cabe resaltar que todos los funcionarios administrativos encargados de su administración, cuentan con una póliza de seguros que amparan los recursos públicos tal como lo exige la ley.

No obstante, el 27,27% de las instituciones supervisadas no crea caja menor, generalmente, el no establecimiento de dicha herramienta se relaciona con los establecimientos educativos cuyo personal administrativo es limitado, y por lo tanto no cuentan con un funcionario encargado o comprometido endicha labor.

7.3.12 El establecimiento educativo aplica las normas de tesorería establecidas por la entidad territorial y la legislación vigente para el manejo las cuentas bancarias donde se depositan los recursos del Fondo de Servicios Educativos:

Grafica 14. Manejo de Tesorería



Fuente: Esta investigación

Mediante información recolectada, se puede establecer que un gran número de instituciones (81,82%) aplica las normas de tesorería de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 15 del Decreto 4791. En este punto focal se analizó la estructura financiera donde se reciben los recursos del Fondo de Servicios Educativos y el manejo de la cuenta bancaria a nombre de la institución para tal propósito. Así mismo, se consideró el proceso para el registro de la cuenta, las condiciones y manejo de la misma.

Además, se analizaron los ingresos operacionales de la instituciones y se encontró que el 90,91% de los planteles educativos supervisados perciben recursos por tal concepto, ya sean certificados y constancias de estudios, arriendos de tienda o restaurante escolar y arriendo de escenarios deportivos y/o culturales; generalmente, dichos ingresos se recaudan en la tesorería de la institución y

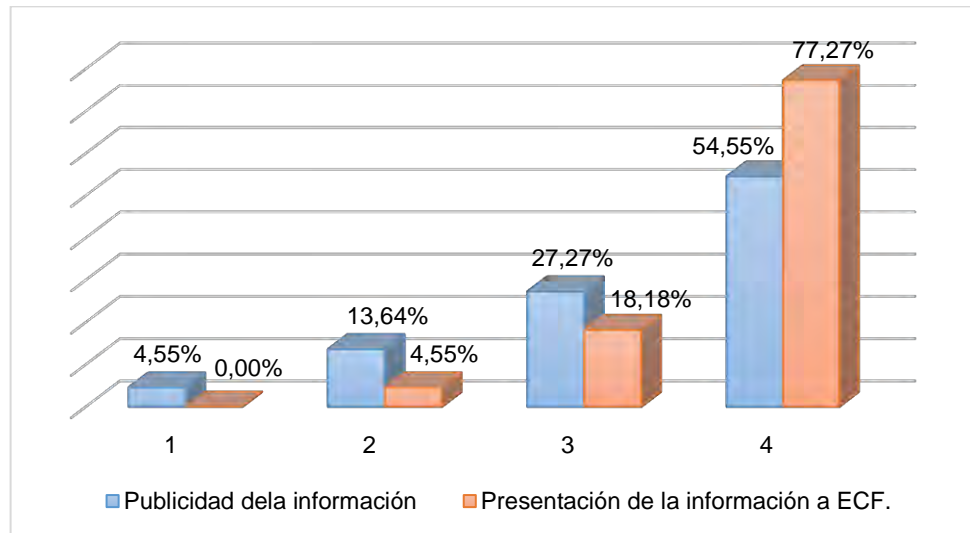
posteriormente son consignados en la cuenta bancaria creada para tal fin. De igual manera, los pagos que realizan los establecimientos educativos por la adquisición de bienes y servicios se efectúan con cheque debidamente firmado por el tesorero y el rector o director del establecimiento educativo en calidad de ordenador del gasto, no obstante, el pago de servicios públicos e impuestos a la hacienda pública municipal, se cancelan a través de giro electrónico.

7.3.13 El establecimiento educativo lleva la contabilidad de acuerdo con las normas establecidas por la Contaduría General de la Nación. Uno de los principales inconvenientes del manejo integral del FOSSES según la información recolectada, es el proceso contable y su aplicabilidad de acuerdo a las normas establecidas por la Contaduría General de la Nación. El 72% de los establecimientos educativos supervisados presenta deficiencias en el manejo de este punto focal, toda vez que al revisar la información contable generada durante la vigencia, no se reflejan todos los estados financieros y la información plasmada en ellos carece de veracidad, situación que se debe principalmente a la no actualización de los inventarios y a la no realización del cálculo de la depreciación de bienes.

Por otra parte, se observa que el 50% de instituciones no presenta los informes contables exigidos por la Contaduría General de la Nación para todas las entidades de orden público, así las cosas se dificulta realizar un análisis de la situación financiera y de la actividad económica, social y ambiental del plantel educativo. En este sentido, se recomienda a los establecimientos educativos realizar los estados contables acorde con los ingresos, gastos y obligaciones; de tal manera que el contenido de estos sea consistente con los postulados de confiabilidad y veracidad, permitiendo el análisis de la gestión financiera y su respectiva presentación de informes a las instancias pertinentes del control fiscal.

7.3.14 El establecimiento educativo publica el informe de ejecución de los recursos del FOSES y cumple con la presentación de informes financieros, presupuestales y contractuales a los diferentes entes de control:

Grafica 15. Publicidad y presentación de la información a la SEM y demás entes de control fiscal.



Fuente: Esta investigación

Según la información obtenida, se concluye que más del 80% de los establecimientos educativos presentan al inicio de la vigencia los acuerdos del presupuesto de ingresos y gastos debidamente aprobado por el consejo directivo, además, presentan trimestralmente la información presupuestal, financiera y contractual a la Secretaría de Educación Municipal. De igual manera, publican trimestralmente la ejecución presupuestal en cartelera institucional o en sus portales web para conocimiento de la comunidad educativa, dando cumplimiento a lo establecido en el Artículo 19 del Decreto 4791.

Así mismo, se observa el cumplimiento a lo establecido en el Artículo 6to del mismo decreto, con respecto a la presentación de la información presupuestal, financiera y contractual a los entes de control y a la Contaduría General de la Nación. Además, reportan el cargue de la información SIFSE a la plataforma del Ministerio de Educación Nacional.

8. CONCLUSIONES

Según la calificación otorgada por el Ministerio de Educación Nacional a la Secretaría de Educación Municipal, se evidencia un buen manejo presupuestal y financiero por parte de la dependencia. Con respecto al principio de equilibrio presupuestal se observa que la SEM cumplió a cabalidad dicho supuesto durante el periodo de gestión 2012-2015, datos que se reflejan en libros contables y de ejecución presupuestal. Además las modificaciones al presupuesto tanto de ingresos como de gastos se establecen bajo el principio del equilibrio presupuestal, de tal manera que al recaudarse un nuevo ingreso, se especifica su monto, procedencia de los recursos y su respectiva destinación en el presupuesto de gastos.

La incorporación de los recursos como lo establece la Subdirección de Monitoreo y Control de MEN, muestra en términos de porcentaje la relación entre el presupuesto definitivo de ingresos del SGP Educación y el total de los recursos distribuidos al ente territorial a través de los diferentes documentos CONPES. En este aspecto la Secretaría de Educación demuestra resultados eficientes, puesto que, exceptuando la vigencia 2013, se evidencia una incorporación del 100% de los recursos al presupuesto. Para la vigencia 2013, la SEM justifica que no se incorporaron al presupuesto 2013 los recursos asignados para conectividad y calidad matrícula asignados mediante CONPES 168, debido a que el documento se publicó el 26 de diciembre de 2013 a tan solo tres días hábiles para el cierre de la vigencia fiscal, y el valor correspondiente (\$288.137.164) fue girado a las cuentas del municipio el último día hábil de 2013 y reportado al Ente Territorial en el mes de enero, sin embargo, estos recursos se incorporaron en el presupuesto de la vigencia 2014.

Según lo estipulado por el MEN, el porcentaje propicio de la ejecución de gastos por parte de la SEM para demostrar una adecuada gestión y planeación institucional con miras a cumplir su objeto social, se debe situar por encima del 95%; dicho porcentaje es superado por la entidad en las vigencias 2012, 2014 y 2015 (95,55%, 95,05,% y 95,23% respectivamente), indicando que la entidad ejerció un control y seguimiento adecuado al proceso presupuestal, garantizando una ejecución eficiente de los recursos programados en las respectivas vigencias. No obstante, en el 2013 se observa una menor ejecución del gasto, (93,18%), razón que obedece a los mayores ingresos de la vigencia debido principalmente, al desahorro de los recursos del FONPET Sin Situación de Fondos, para afrontar un pasivo prestacional que traía la dependencia desde vigencias anteriores por valor de \$32.314.270.059.

Los Fondos de Servicios Educativos son cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos oficiales para la adecuada administración de sus ingresos, y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los

de personal. (Art. 2º Decreto 4791 de 2008). Uno de los objetivos del estudio estriba en analizar el desempeño de las instituciones y centros educativos oficiales del municipio en el manejo integral de los FOSSES para la vigencia 2015.

El estudio encontró que el 59,09% de los establecimientos educativos supervisados presentan inconvenientes en el manejo del presupuesto y su respectiva ejecución. Se evidencia la no concordancia entre los ingresos recaudados para la vigencia y la respectiva ejecución del gasto más el superávit presupuestal; dicha falencia se origina principalmente en la no elaboración de los acuerdos de modificación al presupuesto que respalden el movimiento efectuado. Además se evidencia un alto porcentaje de recursos no ejecutados, se resalta el caso de instituciones cuyo porcentaje de ejecución oscila entre el 45% y 60% del presupuesto total, situación que refleja la falta de planeación institucional por parte de las autoridades ordenadoras del gasto.

El presupuesto inicial, el Plan Anual de Adquisiciones y la Programación Anual Mensualizada de Caja son herramientas indispensables de la planeación institucional, cuya función es servir de guía para el manejo de los recursos públicos. El análisis de los resultados muestra que el 14% y el 9% de las instituciones supervisadas no cuentan con estas dos herramientas de planeación (PAA y PAC respectivamente), además, el 59% y 36% de las instituciones presentan un inadecuado manejo de las mismas, situación que compromete el manejo presupuestal y financiero de los recursos y su destinación al cumplimiento del objeto social del establecimiento educativo. El principal problema se evidencia en la no concordancia entre el valor programado para la adquisición de bienes y servicios, y los valores asignados a cada rubro en el presupuesto inicial de la institución.

En el 54,55% de las instituciones supervisadas se evidencia un inadecuado procedimiento contractual, los errores en dicho componente se reflejan principalmente en la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal y el registro de compromiso que respaldan la contratación suscrita, toda vez que se vulnera el principio de especialidad presupuestal en la asignación del rubro, con respecto al objeto contractual.

Si bien es cierto, es uno de los puntos con mayores dificultades, cabe resaltar el avance en el cumplimiento de la norma con respecto a vigencias anteriores, puesto que en dichas ocasiones, los establecimientos ejecutaban la contratación sin tener en cuenta el procedimiento legal estipulado, toda vez que dichos compromisos se hacían efectivos solamente con la inspección de la ejecución del contrato y su respectiva liquidación.

No obstante, cabe resaltar el adecuado manejo del flujo de caja, en este ítem se evidencia que el 82% de las instituciones cumplen a cabalidad la normatividad establecida, hecho que se debe principalmente al alto porcentaje de recursos no

ejecutados, de esta manera se respaldan los compromisos adquiridos por los planteles educativos en los primeros meses de la vigencia, cuando aún no han recibido las transferencias de orden municipal y nacional. Además se destaca la publicación de la información presupuestal, contable y financiera en cartelera institucional y/o portales web de la institución, y la presentación de dicha información a los respectivos entes de control fiscal, dando cumplimiento a lo estipulado en los artículos 19 y 20 del Decreto 4791 de 2008.

9. RECOMENDACIONES

9.1 ALTERNATIVAS DE MEJORAMIENTO PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS

Una vez analizada la información recolectada en las supervisiones a las veintidós (22) instituciones y centros educativos oficiales del municipio de Pasto, el estudio realiza las debidas recomendaciones para un manejo óptimo de los recursos públicos en los establecimientos educativos a partir de la vigencia fiscal 2017. El estudio resalta que los principales problemas del manejo integral de recursos del Fondos de Servicios Educativos se encuentran en la ejecución presupuestal, los procedimientos contractuales para la adquisición de bienes y servicios, el Plan Anual de Adquisiciones, la Programación Anual Mensualizada de Caja y el manejo de inventarios.

9.1.1 Plan único presupuestal (PUP). Según los resultados obtenidos en la matriz de seguimiento al manejo integral de los Fondos de Servicios Educativos, se encontró que el 59,10% de los establecimientos supervisados presenta inconsistencias en el manejo presupuestal y su respectiva ejecución, o no cumplen la normatividad establecida en el Decreto 4791. Por tal motivo, el estudio plantea a las instituciones y centros educativos adoptar el Plan Único Presupuestal a partir de la vigencia 2017, el cual se elaboró en el último trimestre de la vigencia 2016 en el desarrollo de la presente investigación,* esto con miras a mejorar el desempeño de los planteles educativos en el respectivo eje temático.

Estructura del Plan Único Presupuestal: El primer dígito de la codificación presupuestal corresponde a la clase, el segundo al grupo, el tercero y cuarto dígito corresponden a la cuenta y el quinto y sexto a la subcuenta. Hasta este punto, la estructura del presupuesto es obligatoria en todos sus componentes (clase, grupo, cuentas y subcuentas), de ahí en adelante la institución o centro educativo es autónomo de crear sus propios códigos en función de sus necesidades específicas y la naturaleza de su razón social.

En tal sentido tenemos:

1. Ingresos
2. Gastos
3. Reservas presupuestales
4. Cuentas por pagar.

* Debe aclararse que la elaboración del Plan Único Presupuestal fue el producto del trabajo conjunto entre el investigador y la oficina financiera de la Secretaría de Educación Municipal.

Los ingresos y gastos son parte de la ejecución presupuestal; los ingresos se dividen en corrientes y recursos de capital. Los ingresos corrientes son recursos que recibe el establecimiento educativo de manera recurrente; el principal rubro de este ítem son las transferencias de recursos públicos provenientes del Sistema General de Participaciones, principalmente para gratuidad educativa. Por su parte, los gastos se destinan para funcionamiento e inversión. Los gastos de inversión están orientados a mejorar la capacidad del establecimiento en la prestación del servicio educativo. Cabe destacar que la inversión en proyectos incorporados al presupuesto debe estar soportada en el Proyecto Educativo Institucional PEI y en el Plan de Mejoramiento Institucional.

Las reservas presupuestales y las cuentas por pagar se originan al realizarse el cierre presupuestal de la vigencia fiscal. Para tal efecto, una reserva presupuestal se efectúa cuando se contrata un bien o servicio pero no se alcanza a ejecutar durante la vigencia; por el contrario, se establece una cuenta por pagar cuando el bien o servicio se contrató y ejecutó, pero su respectiva liquidación no se hace efectiva al finalizar la vigencia.

Objetivo: El principal objetivo del Plan Único Presupuestal es buscar la uniformidad en la codificación de la información presupuestal en los establecimientos educativos, con el fin de permitir la transparencia de la información presupuestal y por consiguiente, su claridad, confiabilidad y comparabilidad. Además de hacer una descripción normativa o procedimental sobre la ejecución de los recursos de los FOSES, el propósito del PUP es impulsar la aplicación de estrategias que, en articulación, Secretaría de Educación, instituciones y centros educativos, garanticen la equidad, eficiencia, legitimidad y publicidad de la gestión financiera de los establecimientos educativos.

Una de las estrategias recomendadas para un adecuado manejo de los recursos públicos, a partir de la adopción del Plan Único Presupuestal, es el seguimiento y verificación del porcentaje de ejecución del gasto, toda vez que la información recolectada en las supervisiones indica porcentajes de ejecución que oscilan entre el 45% y 60% de los recursos, situación preocupante si se tiene en cuenta que los establecimientos educativos presentan necesidades de inversión para el desarrollo de su razón social.

Según los parámetros del Ministerio de Educación Nacional, los establecimientos educativos demuestran un proceso óptimo de planeación y capacidad de gestión, siempre y cuando ejecuten un alto porcentaje de sus recursos, pues no se justifica una política de austeridad del gasto, cuando el sector requiere de inversión en materia educativa que permita mejorar la calidad del servicio.

No obstante, el estudio recomienda hacer vigilancia al proceso de ejecución del gasto, a tal punto de poder valorar el impacto de la adquisición de un determinado bien o servicio, frente al beneficio social esperado por la comunidad educativa.

Dicho seguimiento al debido proceso lo llevara a cabo el personal administrativo de la Subsecretaría de Calidad y la Subsecretaría de Cobertura, según la naturaleza del bien o servicio a inspeccionar.* En este aspecto, se promueve el uso racional y eficiente de los recursos públicos, evitando la adquisición innecesaria de bienes y servicios a tal punto de que sea considerada como detrimento patrimonial por parte de los entes de control fiscal.

9.1.2 Manual de contratación y procedimientos. Las instituciones y centros educativos oficiales del municipio, en cumplimiento de su misión institucional, requieren adelantar diversos procesos de contratación, para los cuales se hace necesario organizar, dentro del proceso jurídico-administrativo, la implementación del sistema de contratación para los acuerdos cuya cuantía máxima se limita a los 20 SMLMV. Caso contrario, si la contratación sobrepasa dicho monto, se reglamentará de acuerdo al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en cumplimiento de los procesos establecidos en la normatividad vigente. Según la información recolectada en supervisiones al manejo integral de los Fondos de Servicios Educativos, se encontró que el proceso contractual para la adquisición de bienes o servicios, presenta inconvenientes en la reglamentación de los procedimientos, formalidades y garantías para toda contratación que no supera los 20 SMMLV, monto hasta el cual los ordenadores del gasto poseen autonomía para llevar a cabo el debido proceso. Además, se deduce que el 45% de instituciones supervisadas, aún manejan el manual de contratación de vigencias anteriores, cuando su reglamentación debe ser actualizada frecuentemente según los cambios presentados en la normatividad que regula la contratación pública.

En tal sentido, el estudio recomienda la creación y adopción de un Manual de Contratación Unificado y de procedimientos para la administración del Fondo de Servicios Educativos a partir de la vigencia 2017. El objetivo del manual se justifica en la necesidad de homogenizar el procedimiento contractual de acuerdo a la normatividad establecida teniendo en cuenta su respectiva secuencia; pues si bien es cierto, las instituciones y centros educativos presentan requerimientos y necesidades diferentes, el proceso contractual aplica de manera análoga para cada establecimiento educativo.

Consideraciones: De acuerdo a los hallazgos hechos en las respectivas supervisiones, el estudio destaca algunas consideraciones del manual de contratación para el adecuado manejo de los recursos del Fondos de Servicios Educativos, y de esta manera evitar acciones ilegítimas (contratación indebida y

* Se recomienda que el seguimiento al proceso de ejecución del gasto, sea llevado a cabo por personal administrativo de la Subsecretaría de Calidad y la Subsecretaría de Cobertura, debido a que estas dependencia son las áreas involucradas directamente ante la respectiva inversión de recursos públicos en dichos parámetros.

detrimento patrimonial) por parte de los ordenadores del gasto, que puedan desembocar en sanciones disciplinarias por parte de los entes de control fiscal.

- ✓ El rector no podrá asumir compromisos o pagos por encima del flujo de caja, o sin contar con la disponibilidad de recursos en tesorería, tampoco puede contraer obligaciones con cargo a rubros presupuestales inexistentes, o apropiaciones que excedan el saldo disponible.
- ✓ Los ingresos con destinación específica deben ejecutarse únicamente para lo que fueron aprobados. No se podrán celebrar contratos de trabajo ni establecerse obligaciones propias de las relaciones laborales, tales como subordinación, cumplimiento de jornada laboral o pago de salarios; del mismo modo, no se podrá contratar servicios de aseo y/o vigilancia, debido a que dichos servicios son contratados directamente desde el nivel central con cargo al rubro “Conserjería, Cuidado, Aseo y Vigilancia de los Establecimientos Educativos” cuya fuente de recursos proviene del SGP- prestación del servicio.
- ✓ Para la celebración del debido contrato, el establecimiento educativo deberá exigir al contratista los requisitos mínimos habilitantes aplicables a todo proceso contractual. Los requisitos mínimos habilitantes miden la aptitud del proponente para participar en el proceso de contratación como oferente, y se refieren a la experiencia y su capacidad jurídica, financiera y organizacional. El propósito de los requisitos habilitantes es establecer unas condiciones mínimas para los proponentes, de tal manera que la institución pueda establecer quiénes están en condiciones de cumplir con el objeto de la contratación.

Según el Artículo tercero del Decreto 4791 “utilización de los recursos”, los establecimientos educativos podrán contratar servicios técnicos y profesionales para una gestión específica y temporal en desarrollo de actividades diferentes a las educativas, cuando no sean atendidas por personal de planta. Teniendo en cuenta que la totalidad de instituciones y centros educativos supervisados no cuentan con personal profesional calificado que oriente y apoye los diferentes procesos contractuales en sus diferentes etapas, se recomienda a los planteles educativos contratar un profesional con experiencia jurídico-administrativa que brinde apoyo en el diseño y elaboración de los diferentes documentos, y acompañe el proceso contractual en sus diferentes etapas.

Según la ejecución del gasto plasmada en los libros presupuestales, se corrobora que los establecimientos educativos cuentan con la disponibilidad de recursos para llevar a cabo dicha contratación, siempre y cuando, esta sea proyectada en el presupuesto y el Plan anual de Adquisiciones bajo el rubro denominado “Honorarios Profesionales”.

Cumpliendo con los principios de publicidad y transparencia, se recomienda publicar los procesos contractuales en el Portal Único de Contratación SECOP siempre que la cuantía del contrato supere los 20 SMLMV. Además, se recomienda publicar en la página web de la Institución o en cartelera institucional, los documentos correspondientes a los procesos contractuales cuya cuantía sea inferior a los 20 SMLMV.

La falta preparación del proceso contractual evidenciado en las supervisiones a los FOSES, refleja la inadecuada planeación del debido proceso. En tal sentido, el estudio recomienda elaborar y detallar la etapa precontractual, en la que se evaluará la existencia real de la necesidad de adquisición del bien o servicio a contratar, y que la misma se encuentre prevista en el Plan de Mejoramiento Institucional, el presupuesto y el Plan de Anual de Adquisiciones. Además, se establecerán los requisitos mínimos habilitantes, la evaluación del riesgo, la definición de la modalidad de contratación a utilizar, las autorizaciones cuando haya lugar, entre otros.

Por último, el estudio recomienda adoptar el procedimiento general de contratación directa (Hasta 20 SMLMV) elaborado en la presente investigación, entendido como el conjunto de etapas, actividades y tramites que el establecimiento educativo debe realizar para la adquisición de bienes y servicios en cumplimiento de su misión institucional.

Tabla 19. Procedimiento general de contratación directa (Hasta 20 SMLMV)

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS GENERALES DE CONTRATACIÓN		
No	ACTIVIDADES	ÁREA RESPONSABLE
1	Solicitar la certificación de la disponibilidad presupuestal	Rectoría
2	Expedición del certificado de la disponibilidad presupuestal	Profesional universitario
3	Elaboración del estudio previo	Profesional universitario
4	Revisar y aprobar mediante firma el estudio previo	Rectoría
5	Realizar la solicitud de una cotización o una propuesta de servicios	Rectoría
6	Presentación de una cotización o una propuesta de servicios	Proveedor
7	Elaboración del contrato y sus requerimientos mínimos	Profesional universitario
8	Revisar y aprobar mediante firma el contrato y sus requerimientos mínimos	Rectoría
9	Expedición del registro presupuestal	Profesional universitario
10	Elaboración de acta de inicio	Profesional universitario
11	Revisar y aprobar mediante firma el acta de inicio	Rectoría
12	Elaboración de certificación de cumplimiento	Profesional universitario
13	Revisar y aprobar mediante firma el certificación de cumplimiento	Rectoría
14	Elaboración de la resolución de pago	Profesional universitario
15	Revisar y aprobar con su firma la resolución de pago	Rectoría
16	Elaboración de la liquidación del contrato	Profesional universitario
17	Revisar y aprobar con su firma la liquidación del contrato	Rectoría

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad establecida.

9.1.3 Plan Anual de Adquisiciones y Programación Anual Mensualizada de Caja. El Plan Anual de Adquisiciones (PAA) y la Programación Anual Mensualizada de Caja (PAC) son dos herramientas fundamentales de la planeación institucional. El Plan Anual de Adquisiciones es el instrumento donde se proyectan los bienes y servicios que requiere contratar el establecimiento educativo para la respectiva vigencia. Por su parte, la Programación Mensualizada de Caja es la herramienta mediante la cual se registran los pagos de bienes o servicios adquiridos.

El estudio encontró que el 14% y 9% de las instituciones supervisadas no cuentan con estas dos herramientas de planeación (PAA y PAC respectivamente); situación que compromete la gestión institucional de los planteles educativos y dificulta el análisis de la inversión orientada a mejorar la prestación del servicio. En tal sentido, se recomienda a los establecimientos educativos que no cuentan con

estas herramientas de planeación, elaborar el Plan Anual de Adquisiciones al inicio de la vigencia fiscal, teniendo en cuenta el plan de necesidades establecido y el presupuesto inicial, con el objetivo de que esta herramienta sirva de lineamiento a la Institución para la correcta asignación de los recursos económicos y el cumplimiento del objeto social. Así mismo, se recomienda elaborar la programación de pagos teniendo en cuenta la apropiación disponible y el flujo de caja.

De igual manera, el 59% y 36% de los establecimientos educativos presentan un inadecuado manejo de estas dos herramientas. El principal problema se evidencia en la no concordancia entre el valor presupuestado en el gasto y el valor estimado para la adquisición del bien o servicios en el Plan Anual de Adquisiciones. Teniendo en cuenta los desfases presentados en estas dos herramientas, se recomienda que su programación sea concordante, de lo contrario, el ordenador del gasto puede contratar con saldos inexistentes, lo que acarrearía problemas legales ante un posible hallazgo por parte de los entes de control fiscal.

Se recomienda efectuar los ajustes pertinentes al PAA Y PAC en la medida que se reflejes movimientos presupuestales. Cuando se realice una adición al presupuesto deberá especificarse la fuente del ingreso y su destinación en el presupuesto de gastos, una vez se efectuó dicho movimiento, debe ajustarse el Plan Anual de Adquisiciones en la misma cuantía, toda vez que las autoridades ordenadoras del gasto deberán ajustarse a lo dispuesto y aprobado en el Plan Anual de Adquisiciones de conformidad con lo establecido en el Presupuesto y en la Programación Anual Mensualizada de Caja.

9.1.4 Manejo de inventario. Según los resultados obtenidos en las supervisiones, el estudio encontró que el 65% de las instituciones y centros educativos del municipio no presentaron evidencias de la actualización del inventario a la fecha de la supervisión. Este punto focal ha sido uno de los principales inconvenientes del manejo de Fondo de Servicios Educativos, convirtiéndose en una falta reincidente en las vigencias fiscales supervisadas. Los mayores inconvenientes del manejo de inventarios se encuentran en la desactualización del mismo (valores subestimados) y la no codificación ni plaqueteo de los bienes devolutivos.

El estudio recomienda realizar el cálculo de la depreciación con el objetivo de obtener una información consistente y ajustada a la realidad. Así mismo, se recomienda realizar un proceso de depuración de bienes, toda vez que la totalidad de instituciones supervisadas aun presenta inventarios con bienes obsoletos. En tal sentido, se recomienda que dichos bienes sean dados de baja formalmente por las autoridades competentes, dicho proceso será solidificado mediante el levantamiento de un acta por parte del establecimiento educativo y los entes de control, en este caso, la Secretaría General a través del Almacén General del

Municipio; acta donde se especifique la cantidad y el estado de bienes a suspender.

Partiendo de la importancia del manejo de este eje temático en el marco de la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera NIIF por parte de las entidades del orden público, se recomienda a la Secretaría de Educación Municipal adelantar un proceso de capacitación a los funcionarios administrativos de los planteles educativos, en cuanto al manejo de inventario y demás normas contable orientadas a la administración del patrimonio público. La fuente de recursos para llevar a cabo tal cometido procede del Sistema General de Participaciones, con cargo al rubro "Capacitación personal del sector educativo, viáticos y gastos de viaje - Administrativos IEM-CEM"

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA DE PASTO, Decreto 0950 del 21 de diciembre. Pasto: s.n., 2012.

COBERTURA EDUCATIVA SEM PASTO 2014. Informe de Gestión. Pasto: s.n. s.f.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. SGP-09-2016, Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP. Bogotá: s.n., 2016.

MELO, Hahn, ARIZA, C. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional “El desempeño municipal en el sector educativo: un análisis a partir de una función multiproducto”. Bogotá: Banco de la República, 2016.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Guía para la administración de recursos financieros del sector educativo. Bogotá: El ministerio, 2012.

OFICINA DE PLANEACIÓN. Informe de Empalme 2015. Pasto: Secretaría de Educación Municipal de Pasto, 2015.

PLAN DE DESARROLLO EDUCATIVO. Educación con calidad y equidad para la transformación social 2012-2015.

NETGRAFIA

ALCALDÍA DE PASTO. Secretaría de Educación Municipal. [en línea] Disponible en internet: <http://www.educacionpasto.gov.co/index.php/nuestra-secretaria/subsecretaria-administrativa-y-financiera>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80 de 1993. [en línea] Disponible en: http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Temas%20estrategicos/FSE/2014/Normograma/Leyes/Ley_80_1993_Estatuto_General_Contratacion_Administracion_Publica.pdf

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 121 de 2016. [en línea] Disponible en internet: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20121%20DEL%2026%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto 1278 de 2002. [en línea] Disponible en internet: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86102_archivo_pdf.pdf