

**Riesgos en el Manejo Presupuestal de un Fondo de Servicios Educativos de
Bogotá**

Luz Aidee Lara Torres

**Trabajo de investigación para optar al grado académico de Especialista en
Finanzas y Administración Pública**

Asesor

Jair Antonio Salazar

**Universidad Militar Nueva Granada
Facultad de Ciencias Económicas y Contables
Especialización de Finanzas y Administración Pública
Bogotá, 2014**

Introducción

De acuerdo con la constitución de 1991 en su artículo 352 indica que debe existir una ley orgánica del presupuesto que regule a los entes nacionales, territoriales y descentralizados, de tal manera que pueda mantener un control sobre los recursos públicos, para esto ha emitido leyes que han intentado reglamentar el manejo presupuestal en Colombia, es por esto que se emite el Decreto 111 de 1996 cuyo objetivo es recopilar la normatividad hasta la fecha y definir en una sola ley todo lo relacionado con cada una de las etapas del proceso presupuestal como son la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución presupuestal, de tal manera que se garantice un adecuado manejo de los recursos públicos.

La transparencia en el gasto público se ha convertido en el foco principal para muchos países que quieren negociar con Colombia, puesto que dependiendo de esto, los inversionistas tendrán mayor tranquilidad al negociar con nuestro país, por consiguiente para el gobierno se ha vuelto de vital importancia el manejo presupuestal en cada una de las instituciones que manejan recursos públicos, es por esto que es importante conocer ¿Cuáles son los riesgos que se presentan en un Fondo de Servicios Educativos de Bogotá en el manejo presupuestal y que impacto generan en la institución comparando la ejecución presupuestal de 2 Instituciones Educativas Distritales del año 2013?, debido a esta problemática surge la necesidad de comparar la ejecución presupuestal de estas dos instituciones y evaluar los riesgos que se presentan en el área presupuestal de las mismas, para de esta manera conocer los riesgos a que se enfrentan los Fondos de Servicios Educativos (FSE) en el manejo presupuestal.

En el desarrollo de este trabajo se toma como objeto de estudio dos instituciones educativas distritales de Bogotá y se enfoca en el impacto que puede generar el mal manejo de los recursos públicos en estas instituciones, aspecto que es importante debido a que son entes de régimen especial y que se rigen bajo lineamientos diferentes

en materia de contratación lo que puede afectar el manejo de recursos públicos y por consiguiente generar desviación de recursos, afectando no solo a la comunidad educativa sino a nivel general, en materia de transparencia del gasto público, es por esto que es importante conocer acerca del manejo presupuestal que tienen las instituciones educativas distritales de Bogotá, para que así mismo se puedan plantear recomendaciones que permitan mejorar los procesos en el manejo presupuestal.

Por lo anterior, esta investigación es motivada para aplicar los conocimientos adquiridos en la especialización de Finanzas y Administración Pública, para de esta manera realizar un estudio que permita evidenciar los riesgos que se presentan en el manejo de recursos públicos en los FSE, aplicando cada uno de los aspectos relacionados con el posgrado.

Por consiguiente la metodología que se utilizará para realizar este análisis se hará por medio de Observación directa y revisión documental, que permitirá evidenciar si los procesos que se realizan están bajo los lineamientos planteados y de esta manera emitir un resultado que permitirá realizar recomendación al manejo presupuestal en los FSE.

Marco Teórico

Para todos los países no solo de América latina sino a nivel mundial es importante la transparencia en el manejo de sus recursos públicos, para lo cual cada uno de los países emite leyes que minimicen los riesgos en el manejo presupuestal de cada una de las empresas publicas que tiene cada país, reglamentando no solo el manejo presupuestal sino las entidades que vigilan y controlan que se cumplan cada uno de los procedimientos presupuestales.

En Colombia a través de los años las diferentes administraciones han implementado leyes que buscan ejercer control en el manejo presupuestal, de tal manera que su ejecución sea transparente y sus riesgos financieros sean mínimos; en el año 1973 con el decreto 294 se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación que fue modificado en su mayor parte por la Ley 38 de 1989 con la que se reglamenta un instrumento de planificación y de gestión financiera del sector público, dándole importancia a las operaciones de efecto cambiario, monetario y fiscal, y a consecuencia se empiecen a tener en cuenta las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación junto con el Programa Anual de Caja y sus políticas.

Se crea el Consejo Superior de Política Fiscal el cual busca ser un “organismo de dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal” (Ministerio de Hacienda y Credito Publico, 1989, pág. 2), de tal manera que las entidades públicas pudieran tener eficiencia en el gasto, adicionalmente con esta ley se genera condiciones y mecanismos que perfeccionaron el manejo presupuestal en las entidades públicas por medio de instrumentos de coordinación y simplificación de trámites, para que su planificación en el presupuesto fuese más detallada y se consideraran técnicas que permitieran hacer un seguimiento eficiente y eficaz en la ejecución de los gastos de administración e inversión.

Con la constitución de 1991 en su artículo 151 se indica que se debe crear leyes orgánicas que reglamenten las normas de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, la cuales deben ser expedidas por el congreso, por lo que en el año 1994 con la ley 179 se introducen modificaciones a la Ley 38 de 1989, de las que se destacan el principio de desequilibrio presupuestal, la eliminación de las reservas presupuestales y mecanismos para perfeccionar el sistema presupuestario de las entidades territoriales.

Con la Ley 225 de 1995 se buscaba redefinir las categorías de ingresos y gastos teniendo en cuenta lo decretado en la constitución política de Colombia de 1991 y con Ley 819 de 2003 su objetivo era incluir técnicas para la programación de presupuesto, siempre orientado a la transparencia en la ejecución de los recursos públicos

Por ultimo con el decreto 111 de 1996 se compilan la ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto, de tal manera que se unificaran todos los criterios que se han tenido a través de los años en materia presupuestal, en una sola ley que reglamentara y controlara las actuaciones frente al manejo presupuestal en todas las entidades públicas de Colombia.

Con la ley 715 de 2001 en su artículo 11 en el que indica “Fondos de Servicios Educativos. Las instituciones educativas estatales podrán administrar Fondos de Servicios Educativos en los cuales se manejarán los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal, que faciliten el funcionamiento de la institución” (Ministerio de Hacienda y Credito Público, 2001, pág. 7), teniendo en cuenta que los FSE tienen características especiales se emite también el Decreto 4791 de 2008 para ejercer mayor control sobre el manejo de estos recursos en las instituciones distritales, en todos sus ámbitos de recaudo y gasto, el cual abarca desde las funciones del ordenador del gasto, consejo directivo, inversión de sus recursos, adiciones, prohibiciones entre otros temas que son importantes para la adecuada gestión y control de los recursos públicos de los FSE.

La secretaria de Educación Distrital de Bogotá para tener mayor control sobre los Fondos de Servicios Educativos (FSE) la Oficina de Presupuesto de la Dirección Financiera emite una guía financiera de apoyo para la gestión de los FSE, cuyo objetivo es actualizar a cada uno de los financieros de los colegios distritales en los diferentes pasos que se deben tener en cuenta para el manejo presupuestal, como son su administración, las funciones de cada uno de los funcionarios involucrados en el proceso como son: ordenador del gasto, consejo directivo, almacenista contador y auxiliar financiero, adicionalmente se describe como se debe realizar el proceso presupuestal en cada una de sus etapas.

Cada FSE así como lo indica el manual mediante acuerdos emitidos por el consejo directivo establecen reglamentos y manuales que buscan fortalecer los controles en la institución para el manejo eficiente de los recursos públicos.

La secretaria de Educación del Distrito de Bogotá para el año 2013 emitió el memorando No. 5400-016 sobre lineamientos de programación presupuestal en el que establece “una guía para las distintas etapas del proceso de programación presupuestal y los plazos para presentar la información” (Gaitan Rozo, Secretaria de Educación del Distrito de Bogota, 2012, pág. 1), el cual busca ejercer control más específico sobre la planeación y elaboración del presupuesto de tal manera que se realice una proyección adecuada de cada uno de los rubros del presupuesto y de esta manera minimizar riesgos de insuficiencia de recurso y la distribución del mismo.

Para que la ejecución sea transparente se expiden otros memorandos referente a la publicación de la información para que de esta manera el nivel central tenga mayor control sobre su ejecución trimestral, para culminar la vigencia se emite un Memorando, que para la vigencia 2013 fue el Numero 016 el cual contempla lineamientos de cierre fiscal y presupuestal que deben seguir cada uno de los FSE, teniendo en cuenta toda la normatividad expedida a la fecha junto con las guías suministradas por la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá.

Los FSE junto con la normatividad que se expide a nivel nacional, distrital y central para minimizar riesgos que se pueden presentar en el manejo presupuestal deben cumplir cada uno de estos lineamientos que buscan fortalecer la transparencia en cada una de las entidades públicas desde su nivel nacional y territorial.

Cada uno de estos FSE hacen parte de una institución educativa distrital, siendo este importante puesto que es el mecanismo que permite que la institución se mantenga en optimas condiciones no solo en sus mantenimientos, sino en cada uno de sus gastos administrativos para que pueda funcionar, también apoyando cada uno de los proyectos de inversión que se tienen para el beneficio de los estudiantes.

De tal manera que los recursos económicos que tenga cada una de las instituciones distritales no solo apoye proyectos novedosos que amplíen los conocimientos sino también que les permita interactuar en cada uno de los ámbitos personal, laboral y universitario, creándoles conciencia de la importancia que tiene continuar con los estudios para crear un futuro exitoso, es por esto que es necesario invertir los recursos adecuadamente, teniendo en cuenta la normatividad prevista para ello.

La administración de los recursos públicos en las instituciones educativas distritales de Bogotá depende de la adecuada gestión del Ordenador del gasto que para este caso es el Rector, el cual es el responsable de cada una de las decisiones tomadas en el manejo presupuestal, del Almacenista que se encarga de manejar el inventario de la institución, del Auxiliar Financiero que apoya al rector en tesorería, planeación presupuestal, en materia contractual y ejecución presupuestal, siendo este un trabajo en equipo en el que si alguno no cumple a cabalidad con las funciones que le corresponden pueden generar riesgos que repercutirán en el manejo presupuestal.

Términos Empleados Dentro del Desarrollo de la Temática

Fondo de Servicios Educativos (FSE): Es un mecanismo que permite gestionar los recursos públicos de los establecimientos educativos distritales, y de esta manera administrarlos de manera correcta.

Transparencia: Es un mecanismo que busca evitar el mal uso de los recursos públicos, de tal manera que se refleje la eficiencia por medio de la emisión de información veraz y oportuna del recurso público.

Riesgo: Es la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias.

Control: es el mecanismo para comprobar que las cosas se realicen como fueron previstas, de acuerdo con las políticas, objetivos y metas fijadas.

Decreto: Acto administrativo del poder ejecutivo.

Sistema Presupuestal: Conjunto de herramientas que evidencian cada una de las etapas presupuestales, en el cual se tienen en cuenta la planeación, los recursos y los proyectos de inversión que buscan satisfacer las necesidades de la población educativa.

Principio: reglas que determinan el contenido y ámbito de los presupuestos

Ley Orgánica: Se deriva directamente de la Constitución.

Política fiscal: es una rama de la política económica que brinda los lineamientos para el presupuesto teniendo en cuenta las variables económicas como es el gasto público e impuestos.

Ordenador del Gasto: Funcionario con capacidad de ejecución del presupuesto.

Cuadro de Variables, Indicadores, Fuentes e Instrumentos de Investigación

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE	INSTRUMENTO
Riesgo en la ejecución presupuetal	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto - Contratos - Conciliaciones Bancarias - Informes - Manuales - Resoluciones Rectoriales - Acuerdos Consejo Directivo 	<p align="center">Instituciones educativas</p> <p align="center">Auxiliar Financiero</p> <p align="center">Almacen</p> <p align="center">Aplicativo Financiero</p>	<p align="center">Revisión Documental</p>
Impacto en las instituciones	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión Financiera - Incumplimiento de Obligaciones - Decisiones - Perdida de información - Procedimientos - Planeación - Validación de la información 	<p align="center">Instituciones educativas</p> <p align="center">Auxiliar Financiero</p> <p align="center">Almacen</p> <p align="center">Aplicativo Financiero</p> <p align="center">Hojas de Vida</p>	<p align="center">Observación Directa</p>

Modelo de los Instrumentos

Técnica Observación Directa

Objeto de evaluación: Conocer el proceso en el manejo presupuestal del FSE de 2 instituciones distritales de Bogotá.

Lugar: Instituciones Educativas Distritales de Bogotá

Aspectos a evaluar:

¿Cuál es el proceso para elaborar una contratación directa?

¿Cuál es el proceso para realizar un giro presupuestal?

¿En qué momento el almacenista le hace entrega de la entrada de almacén?

¿Cuáles son los posibles riesgos que se presentan en los procesos presupuestales?

¿Qué proceso se utiliza para cotizar y elaborar los cuadros comparativos?

¿El aplicativo financiero utilizado es suficiente para llevar control del manejo presupuestal?

¿El responsable de la interventora de los contratos de que manera realiza la respectiva función?

¿Cuál es el procedimiento que se realiza para el estudio de los proveedores a contratar?

¿De qué forma interpretan los informes financieros para la toma de decisiones?

¿Quién realiza seguimiento y control a la información financiera de la institución?

¿Qué planeación se realiza al momento de ejecutar el presupuesto?

¿Qué procedimiento se utiliza para validar los informes en la plataforma de la SED?

Técnica Revisión Documental

Objeto de evaluación: Revisar documentos que permita evaluar el proceso en el manejo presupuestal.

Lugar: Archivo de las Instituciones Educativas Distritales de Bogotá

Aspectos a evaluar:

¿La ejecución presupuestal se realiza teniendo en cuenta el plan de compras?

¿Se proyecta adecuadamente el presupuesto de la vigencia 2013?

¿Se ejecutaron los proyectos de inversión proyectados?

¿Las conciliaciones bancarias se realizaron en los tiempos estipulados por la SED y coinciden con lo reportado en los extractos bancarios?

¿Existe rotación de proveedores?

¿Razones por las que no rotan los proveedores?

¿Los manuales, acuerdos del consejo directivo y resoluciones rectorales son suficientes para controlar el manejo del presupuesto de los FSE?

¿La documentación de los contratos esta bajo los lineamientos dados por la SED?

¿La gestión financiera realizada por la institución que consecuencias está generando?

¿El perfil del personal está acorde con las funciones realizadas?

¿La información presentada al consejo directivo y los demás entes en que tiempos se realiza?

¿Cada cuánto se realizan back ups de la información financiera?

¿Cuántos errores se han presentado en el año 2013 con el aplicativo utilizado para la información financiera?

¿En qué momento se informa sobre los lineamientos y demás cambios normativos correspondientes al manejo financiero?

¿Cada cuánto actualizan los procedimientos consignados en los manuales de la institución?

¿Los proyectos de inversión se ejecutan en los tiempos correspondientes y son acordes al PEI de la institución?

¿Cada cuanto se realizan actualizaciones al aplicativo financiero para validar la información financiera?

Análisis de los Resultados

Con base en la información obtenida de las dos Instituciones Educativas Distritales IED, se evidencia que el ordenador del gasto toma decisiones sin tener en cuenta los lineamientos emitidos por la SED y la normatividad vigente, como se refleja en las contrataciones de los rubros mantenimiento de la entidad, material didáctico y materiales y suministros es él quien realiza el proceso de cotización, sin tener en cuenta otras cotizaciones sino únicamente las que él consigue, de tal manera que se sesga al momento de elegir, dejándole solo la función al almacenista de elaborar los respectivos cuadros comparativos para emitir un resultado acerca de la propuesta más favorable y de esta manera el rector decide a quien contratar, para los demás rubros el auxiliar financiero y almacenista cotizan los respectivos insumos y servicios que requiere la institución; de las dos instituciones que se tuvieron en cuenta se refleja que los rubros mencionados son los más representativos en el presupuesto como se muestra a continuación:

Tabla 1: Rubros Presupuestales Vigencia 2013

Concepto	IED 1		IED 2	
	\$	%	\$	%
Presupuesto Total	386.799.495	100%	553.881.515	100%
Mantenimiento de la Entidad	131.046.349	34%	212.403.546	38%
Materiales y Suministros	53.120.398	14%	73.492.606	13%
Material Didactico	44.750.062	12%	79.162.741	14%

Fuente: Presupuesto IED Vigencia 2013

Al ser estos rubros ya mencionados los más representativos en el presupuesto es un riesgo importante que el rector sea el único en cotizar y no exista un comité de compras que permita ser el filtro para la obtención de cotizaciones y esto se debe a que una vez se constituye el comité no realiza sus funciones porque no se pueden reunir o el tiempo para reunirse no es constante, lo cual impide satisfacer las necesidades de la institución que en su mayoría son inmediatas y por tiempos no alcanza a reunirse el comité oportunamente, de tal manera que el ordenador del gasto se ve en la obligación de realizar este proceso.

Aunque en el proceso de contratación se cumple con tener mínimo 3 cotizaciones para poder contratar de manera directa, el hecho de que el rector sea el único que pueda obtener cotizaciones, no permite objetividad en la contratación lo que puede generar que los precios dados por los proveedores sean excesivamente altos con respecto a los del mercado, se refleja que año tras año, contratan con los mismos proveedores debido a que el ordenador del gasto prefiere contratar con personas que le garanticen el trabajo y cuyo trabajo conoce y confía.

Para los giros presupuestales las dos instituciones siguen en su mayor parte el proceso indicado en los manuales y lineamientos dados por la secretaria de Educación del Distrito Bogotá SED y el Consejo Directivo, para el cual se tiene en cuenta la factura entregada por parte del contratista, el recibido a satisfacción emitido por el ordenador del gasto y demás documentación necesarios para el pago como son el último pago de Eps, Pensión, Parafiscales y Arl, puesto que al momento de realizar el contrato los documentos como el Certificado de Cámara de Comercio, Rut, Rit, Fotocopia de la Cedula del Representante Legal y verificación de antecedentes disciplinarios son suministrados al momento de realizar el contrato, los cuales permiten conocer la personalidad jurídica del contratista y de esta manera realizar las respectivas retenciones de ley al momento del pago.

Adicionalmente el almacenista debe entregar al auxiliar financiero la entrada de almacén para realizar el pago al contratista, la cual no es entregada a tiempo por parte del mismo, debido a que es suministrada semanas después de recibida la factura, a lo que el ordenador del gasto autoriza que se realice el pago sin la respectiva entrada de almacén, puesto que el almacenista toma demasiado tiempo en elaborarla; siendo este un riesgo alto porque no se está adjuntando el certificado que asegura que los insumos se han recibido y se encuentran en almacén, dejando a la duda si se están desviando los recursos públicos e incumpliendo con los lineamientos dados por la SED.

En cuanto a la interventora en las instituciones educativas distritales la persona que debe realizar esta función es el rector, de las instituciones analizadas en una el rector se compromete y vela porque el contrato se cumpla en un 100% y no genera el recibido a satisfacción hasta que se entregue todo lo pactado en el contrato, pero en otras instituciones el rector deja esta responsabilidad al almacenista, sin verificar si están cumpliendo con las condiciones pactadas, siendo este un riesgo puesto que se pueden estar recibiendo servicios que no cumplen con la normatividad vigente.

Para realizar cada contratación ambas instituciones cuentan con un Plan de Compras que es aprobado por el consejo directivo, el cual en su gran mayoría se cumple, pero se le realizan cambios durante la vigencia, puesto que debido a que las instituciones educativas presentan mantenimientos en infraestructura que no se tuvieron en cuenta por no ser constantes y de actividades no contempladas, este plan de compras se cumple pero no en las fechas programadas, ya que dependen de los giros realizados por el Ministerio de Educación y la Secretaria de Educación que son las fuentes principales del FSE, la cual esta ultima durante el 2013 giro recursos en el mes de noviembre y diciembre cuando la vigencia estaba terminando, lo cual no permitió que se ejecutara en la vigencia correspondiente el 100% de los recursos lo que debió dejarse como excedentes para la vigencia 2014.

Siendo este un riesgo puesto que se no se está cumpliendo con el Plan Anualizado de Caja PAC con un impacto alto en la ejecución presupuestal, puesto que no se están obteniendo los recursos a tiempo y por consiguiente la planeación está siendo ineficiente, puesto que por lineamientos la vigencia para las instituciones educativas distritales termina la primera semana de diciembre, de tal manera que el presupuesto no es posible que se ejecute en las fechas programadas.

Aunque el ordenador del gasto en su gran mayoría no revisa que las contrataciones las esté realizando según lo contenido en el plan de compras, el auxiliar financiero si está verificando que se esté contratando de acuerdo a lo proyectado e informa al ordenador del gasto cuándo debe actualizar el plan de compras, siendo esta

función del almacenista, el cual no realiza las respectivas actualizaciones al plan de compras.

Este plan de compras debe ser respetado al igual que el proyecto de presupuesto el cual debe ser presentado por el ordenador del gasto ante el Consejo Directivo, apoyándose en los informes emitidos por el auxiliar financiero y almacenista, en ambas instituciones analizadas se evidencia que para el año 2013, el auxiliar financiero y el contador elaboraron el proyecto del presupuesto, el cual fue presentado por el auxiliar financiero siendo esta función del ordenador del gasto, lo que representa un riesgo con un impacto medio puesto que el ordenador del gasto es el que tiene toda la información de necesidades de la institución, y de esta manera afecta la correcta planeación del presupuesto.

En cuanto su ejecución el presupuesto se ejecuto en ambas instituciones en un 90% dejado el restante como excedentes para poder suplir las necesidades básicas de IED al iniciar la siguiente vigencia, aunque no se está cumpliendo con el principio de periodicidad, el cual consiste en ejecutar el presupuesto durante la vigencia; al ser la IED una entidad que debe garantizar la infraestructura e insumos suficientes para que los estudiantes puedan recibir el servicio de educación, es por esto que se ven en la obligación de dejar excedentes para garantizar este servicio de educación al arrancar la siguiente vigencia.

Los proyectos de inversión en la IED 1 y 2 se ejecutaron un 85% y 98% respectivamente de los proyectos proyectados, los cuales se ejecutaron después de Junio debido a que las personas encargadas de los mismos s en su gran mayoría no tienen claro el proceso para su ejecución y por lo tanto no aportaban la información correspondiente para la adquisición de los insumos de los proyectos de inversión.

Durante el 2013 los Auxiliares financieros de las dos IED analizadas realizaron las conciliaciones bancarias en los tiempos estimados por la SED, las cuales coinciden con los extractos bancarios, de esta manera se minimiza un riesgo alto, en el manejo de

los recursos públicos, puesto que se está trabajando con un estado de tesorería actualizado el cual permite una ejecución eficiente y un control adecuado a los dineros destinados a cada una de las IED.

Para llevar a cabo cada uno de los procesos presupuestales como son la programación, aprobación, gestión y ejecución presupuestal, el área financiera de las IED cuentan con un aplicativo el cual es una herramienta que permite realizar todo el proceso presupuestal, no sirve como mecanismo de control, puesto que es muy fácil de manipular, puede regresar a corregir contrataciones, lo cual es un riesgo para la institución, ya que se puede modificar la información presupuestal por terceros, aunque las personas que manejan este aplicativo en la IED son funcionarios que no realizan cambios una vez que este subida toda la información.

Estos aplicativos no son estándar, cada IED está en la libertad de adquirirlo según sus necesidades, los cuales son actualizados una vez al año y en la medida que se van presentando cambios en normatividad o lineamientos se realizan los cambios correspondientes. Durante la vigencia 2013 el aplicativo al momento de practicar las retenciones correspondientes, no permitía aplicar la última normatividad, lo cual obligo al auxiliar a practicar las retenciones de forma manual, hasta que fue corregido por el proveedor, representando éste un riesgo en el cálculo y de esta manera se expuso a la IED a reclamaciones y sanciones por parte del contratista.

Adicionalmente del aplicativo es esencial para los FSE los manuales, acuerdos del consejo directivo y resoluciones rectorales puesto que estas sirven de guía para el manejo presupuestal que se le da a la IED, de la información analizada, ambas cuentan con más de 10 manuales que brindan lineamientos que permiten controlar los procedimientos, como son los reglamentos de contratación, recaudo de ingresos, comité de sostenibilidad contable, de almacén, funciones, procedimientos presupuestales, código de ética, control interno, tesorería, caja menor, entre otros. Siendo estos suficientes para realizar un proceso presupuestal correcto.

Estos manuales deben ser elaborados y aprobados por el consejo Directivo, al mismo tiempo deben ser actualizados una vez al año cuando se posesiona el mismo, en estas IED los elabora el contador con la ayuda del Auxiliar Financiero, esto se debe a que la mayoría de los integrantes del mismo no tienen los conocimientos suficientes para elaborar estos manuales, lo que evidencia que mientras los auxiliares financieros de ambas instituciones analizadas son profesionales en el área, los cuales cuentan con los conocimientos y experiencia para ejercer las funciones correspondientes, a diferencia del Consejo Directivo y almacenista que no en su mayoría no son profesionales y dependen de las capacitaciones brindadas por la SED las cuales no son constantes ni suficientes para que puedan ejercer sus funciones; el ordenador del gasto es profesional en el área de la educación, de los dos colegios uno tiene formación en administración y gestión, el otro tiene formación en Derecho pero no en carreras afines a administración lo cual le permitiría tomar decisiones acertadas en el manejo presupuestal. Siendo este un riesgo alto debido a que si no toman decisiones adecuadas a nivel presupuestal pueden estar incurriendo en faltas que los pueden llevar a sanciones graves.

Así mismo al no tener la experiencia y conocimiento suficiente los miembros del consejo directivo les es difícil comprender los estados financieros solo les interesa su ejecución, reflejándose que algunos integrantes del consejo directivo no conocen ni manejan conceptos financieros lo que dificulta la comprensión de los informes financieros, de tal manera que toman decisiones de acuerdo a lo planteado por el ordenador del gasto.

Aunque ambas instituciones presentan la información con base en los libros contables y sus cifras están acorde a la realidad, de ser analizados correctamente permitiría que las decisiones que se tomen sean confiables puesto que la información emitida por parte de financiera es pertinente, pero debido a que los perfiles del consejo directivo son padres de familia que aunque son profesionales no conocen nada del proceso presupuestal, al igual sucede con los representantes de los docentes que manejan los conceptos educativos mas no financieros y presupuestales dificultando el

análisis de la información y por consiguiente el riesgo es alto al tomar decisiones sin el conocimiento suficiente.

Los FSE de estas IED tienen mecanismos de control adicionales al consejo directivo como son el contador quien ejerce control y seguimiento a cada uno de los procesos llevados por el auxiliar financiero, Contraloría y Control Interno quienes van cada 2 años para verificar que los procesos presupuestales estén bajo los lineamientos dados por la normatividad vigente; durante la vigencia 2013 una IED fue visitada por contraloría, dejando hallazgos de tipo administrativo para el Nivel Central, quien es la Secretaria de Educación del Distrito Bogotá, evidenciando que la ejecución se realizó acorde a la normatividad vigente.

El nivel Central para controlar la ejecución presupuestal solicita a los FSE que validen los informes presupuestales trimestralmente en la plataforma de la SED para la cual se debe tener consolidada la información de ingresos y gastos, que es suministrada por el aplicativo que manejan las instituciones educativas distritales, una vez que lo tengan consolidado a la fecha de cierre, ingresan al aplicativo con el usuario y contraseña asignadas, se diligencia los respectivos campos de ingresos, gastos, tesorería y proyectos; pero al subir la información esta plataforma no refleja la información de acuerdo a la fuente de recursos, aunque las instituciones si pueden evidenciar informes por recursos propios y Sistema General de Participaciones, la plataforma en que se suben los informes no permite reflejar esta información, de tal manera que solo pueden controlar a nivel macro el presupuesto pero no en su detalle.

Cuando cambia la normatividad, los lineamientos emitidos por la SED algunas veces son confusos y no son pertinentes, lo cual aumenta el riesgo en los procedimientos establecidos en el manejo presupuestal, de tal manera que queda al libre albedrío del auxiliar financiero, sin tener una estandarización de procedimientos. Aunque la SED emite lineamientos durante la vigencia para elaborar el proyecto de presupuesto, ejecución y aplicación de la normatividad vigente, durante la vigencia

2013, para el impuesto del CREE no emitió los lineamientos a tiempo y las instituciones debieron interpretar la ley de acuerdo a lo que consideraban correcto.

Las capacitaciones que recibieron los auxiliares financieros para enfrentar los cambios normativos se dieron al final de la vigencia cuando ya debieron haber ejecutado casi todo el presupuesto, aumentando el riesgo de sanciones disciplinarias para el funcionario.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en el manejo de la información presupuestal es la importancia de realizar back ups periódicos; en ambas IED durante el año 2013 se realizaron 2 back ups de la información financiera, lo cual genera riesgos en la misma, puesto que si el equipo en el que se contiene la información se daña, se tendría que alimentar el aplicativo nuevamente, lo que no permitiría que se emitiera la información a tiempo y de manera confiable.

Como se ha mencionado existen varios riesgos que se presentan en el manejo presupuestal como son la falta de capacitación y conocimiento por parte del consejo directivo, afectando la toma de decisiones y por consiguiente el impacto que genera en las instituciones es alto puesto que al momento de realizar modificaciones al presupuesto dependen del direccionamiento que le dé el ordenador del gasto, el cual no es objetivo debido a que para él se considera que una buena ejecución es ejecutar el presupuesto sin tener en cuenta el plan de compras, lo cual genera un impacto en la destinación de recursos, sin detenerse a priorizar las necesidades sino ejecutando con base en las necesidades inmediatas y no en las programadas.

Otro riesgo considerable es la ejecución tardía que se presenta en las IED debido a que los recursos consignados por la SED son realizados al final de la vigencia de tal manera que genera un impacto en las necesidades de los estudiantes afectando los recursos que se destinan para ellos y el desarrollo de las actividades educativas que son las permiten enriquecer a los estudiantes en su ámbito intelectual.

Conclusiones

Luego de los análisis realizados se evidencian diferentes riesgos en los FSE los cuales están generando un impacto negativo en la institución, uno de los riesgos más importantes que se presenta son las decisiones tomadas por el ordenador del gasto y el Consejo Directivo que están direccionadas de acuerdo a los lineamientos dictados por el rector, esto se debe a que no poseen los conocimientos suficientes para la ejecución presupuestal, de tal manera que genera un impacto afectando a la comunidad educativa, al no ejecutar los recursos en lo planeado sino en las necesidades inmediatas como son mantenimiento de la entidad, siendo este uno de los rubros de mayor gasto por parte de las IED.

Las capacitaciones para los funcionarios que toman decisiones y manejan la ejecución presupuestal son importantes para que los recursos tengan la destinación adecuada y no se desvíen, ya que si se tiene un consejo directivo que no maneja los conceptos presupuestales, las decisiones que se toman pueden generar un impacto negativo en la IED, puesto que dan prioridad a necesidades básicas sobre necesidades inmediatas que pueden afectar el buen funcionamiento de la IED y por consiguiente afectar el servicio de educación.

En una de las IED analizadas el rector no cuenta con un comité de compras siendo este un riesgo importante para el manejo presupuestal puesto que no le permite ser objetivo al momento de contratar se sesga eligiendo al proponente que mas conoce y confía, lo cual genera un impacto alto puesto que puede estar adquiriendo servicios y productos a un mayor precio que en el mercado.

La interventoría de contratos es importante para la IED puesto que de esta manera se garantiza que el servicio prestado se cumple de acuerdo a lo pactado en el contrato, esta función debe ser realizada por el Ordenador del Gasto, la cual no se está realizando en las IED, lo que se convierte en un riesgo alto para la institución puesto que se puede presentar desviación de recursos y por consiguiente el impacto que

puede generar sanciones disciplinarias por parte de un ente de control ya sea contraloría o la SED, adicionalmente para la comunidad educativa no se le brindaría lo suficiente para poder brindar el servicio de educación en condiciones básicas de saneamiento.

La planeación del presupuesto es responsabilidad del rector pero al delegar esta función en el auxiliar financiero, está afectando la misma, siendo este un riesgo para la instituciones puesto que durante la vigencia le realiza modificaciones al plan de compras afectando la ejecución y la destinación de estos recursos en el proyecto de presupuesto, generando un impacto alto ya que la planeación es ineficiente y está afectando las necesidades de la IED.

La Secretaria de Educación del Distrito de Bogotá al no consignar los recursos a tiempo, afecta la correcta ejecución de los rubros presupuestales, siendo este un impacto importante puesto que se está ejecutando en últimos meses, lo cual no permite cumplir con la misión de la IED que es prestar el servicio de educación y para esto se deben tener todos los insumos necesarios para que sea eficiente y eficaz; al ser ejecutado al final de la vigencia, no permite satisfacer las necesidades de la institución, ya que estos insumos van dirigidos en beneficio de los estudiantes en la respectiva vigencia y no en la siguiente como se evidencia en el año 2013.

El aplicativo que se utiliza para el proceso presupuestal aunque no es estandarizado para los FSE es eficiente y genera informes fáciles de entender lo cual facilita la comprensión de la información al Consejo Directivo, la elaboración de informes para la SED y el Ministerio de Educación, de tal manera que la información es pertinente y confiable.

En las IED la ejecución presupuestal se maneja de acuerdo a las necesidades inmediatas y proyectadas que se tengan, lo que se debe a los constantes daños que se presentan en infraestructura ocasionado por los estudiantes que no tienen conciencia del gasto elevado que representan estos daños, y por consiguiente los recursos que

inicialmente tenían una destinación de acuerdo al proyecto de presupuesto deben ser trasladados a daños correctivos para mantener la institución en adecuadas condiciones y de esta manera prestar el servicio de educación.

El rector antes de autorizar cualquier contratación debe verificar que se tiene la Disponibilidad Presupuestal y emitir un registro presupuestal que le permita realizar el contrato, de lo contrario esto le puede generar sanciones por contratar sin tener disponibilidad y estaría generando un hecho cumplido; en algunas ocasiones los rectores toman decisiones sin tener en cuenta la opinión del Auxiliar Financiero que le brinda toda la información pertinente de disponibilidades presupuestales, lo cual impacta de manera negativa a la IED, ya que luego debe solicitar al consejo directivo subsanar el error del ordenador del gasto por medio de un traslado presupuestal y de esta manera cumplir con el contrato.

El 98% de la ejecución se realiza por medio de contratación directa debido a que las contrataciones no superan los 20 SMMLV, las cuales están reglamentadas en el manual emitido por el Consejo Directivo, al igual que la ley 80 de 1993 y decreto 1510 de 2013 se respetan y se cumplen en cada una de las contrataciones realizadas por el FSE de la institución educativa distrital.

Recomendaciones

A través del análisis creo que es importante que las IED conformen un comité de compras que permita brindar transparencia al momento de cotizar y realizar los cuadros comparativos ya que de esta manera el almacenista tendría más tiempo para elaborar las respectivas entradas de almacén.

Es necesario que el rector respete los procedimientos y siempre tenga en cuenta los informes de disponibilidades presupuestales para que de esta manera se evite sanciones disciplinarias.

Se debe elaborar el proyecto de presupuesto con el ordenador del gasto para que la planeación sea más acertada y de esta manera se reduzcan los traslados presupuestales, de tal manera que su gestión sea eficiente y eficaz.

La Secretaria de Educación del Distrito de Bogotá SED debe capacitar con tiempo al consejo directivo en el manejo presupuestal ya que de esta manera sus decisiones serán objetivas y estarán direccionados para el beneficio de los estudiantes. Al mismo tiempo debe emitir los lineamientos de manera pertinente para que los Auxiliares Financieros y ordenador del gasto puedan aplicarlos a tiempo y de manera adecuada.

Para tener mayor control sobre la ejecución es importante que la SED tenga un aplicativo estándar eficiente que permita realizar todo el proceso presupuestal, adicionalmente la plataforma en la que se presentan los informes debe ser detallada por fuentes de financiación para que de esta manera tengan la información más precisa y puedan ejercer mayor control.

Con esta investigación surge otro interrogante ¿Cuál es el impacto que tienen las decisiones del ordenador del gasto y el consejo directivo en el manejo presupuestal y qué consecuencias genera en la institución educativa distrital? Es por esto que es

importante analizar este tema, puesto que permitirá mejorar la gestión presupuestal en los FSE.

Bibliografía

Gaitan Rozo, M. C. (31 de Octubre de 2012). *Secretaria de Educación del Distrito de Bogota*. Recuperado el 01 de 06 de 2014, de <http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Temas%20estrategicos/FSE/2013/julio/Normograma/2012%20-%20Memorando%20N%205400%20-%20016%20-%20Lineamientos%20de%20programacion%20ptal%202013.pdf>

Gaitan Rozo, M. C. (22 de Noviembre de 2013). *Secretaria de Educación del Distrito de Bogota*. Recuperado el 06 de Junio de 2014, de http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Temas%20estrategicos/FSE/2013/julio/Normograma/MEMORANDO_016_LINEAMIENTOS_DE_CIERRE_PRESUPUESTAL_2013.pdf

Ministerio de Hacienda y Credito Publico. (21 de 04 de 1989). Ley 38 de 1989. *Normativo del Presupuesto General de la Nación* . Bogota, Colombia: Publicada en el Diario Oficial 38789 de 21 de abril de 1989.

Ministerio de Hacienda y Credito Público. (21 de Diciembre de 2001). LEY 715 DE 2001. *LEY 715 DE 2001*. Bogota, Colombia: Publicado en el Diario Oficial No. 44654 del 21 de diciembre de 2001.

Ministerio de Hacienda y Credito Público. (Diciembre de 2007). *Eurosocial Fiscal*. Recuperado el 1 de Junio de 2014, de <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/centrodoc/resultados/pagina/12>