

**Informe de Auditoría Interna**
**Auditoría Especial**
**Fecha auditoría: 26 de abril a 23 de junio de 2016**

**Tipo de auditoría** Auditoría Especial  
**Fecha del informe** 28 de junio de 2016  
**Código Informe de Auditoría** CIMEN 2016 - AE

**Proceso Auditado** Crédito Externo

**Aspecto auditado** Control Interno  
**Período auditado** 26 de agosto de 2015 al 31 de marzo de 2016

## Evaluación General de la Auditoría

Lista de Destinatarios	
Nombre	Cargo
<b>Edgar Alberto Medina Cuadros</b>	Gerente Crédito Externo y Donaciones
<b>William Mendieta</b>	Secretario General

Datos de Contacto de los auditores	
Nombre	Cargo
<b>Jesús Ayala Ávila</b>	Experto en Evaluación de Impacto. Oficina de Control Interno
<b>Jonnathan Cortes R</b>	Auditor – Oficina de Control Interno
<b>Leonor Duarte N.</b>	Auditor – Oficina de Control Interno

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. GENERALIDADES</b> .....	<b>3</b>
1.1. Objetivo.....	3
1.2. Alcance.....	3
1.3. Metodología.....	3
1.4. Criterios de auditoría.....	3
1.5. Fuentes de Información.....	3
1.6. Limitaciones.....	4
<b>2. RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>5</b>
2.1. Fortalezas.....	5
2.2. Riesgos y Evaluación de controles.....	6
2.3. Resultados de la Auditoría.....	10
2.4. Conclusiones y Recomendaciones.....	19
<b>3. INFORME DETALLADO</b> .....	<b>21</b>

---

## 1. Generalidades

---

### 1.1. Objetivo

Revisar la gestión y control de la ejecución de los recursos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo en virtud del Contrato de Préstamo No. 2709/OC-CO suscrito el 16 de agosto de 2012, entre el BID y la República de Colombia, para cooperar en la ejecución de un **Programa de Apoyo en Gestión al Plan de Educación de Calidad para la Prosperidad**, siendo el organismo ejecutor el Ministerio de Educación Nacional. El costo del programa asciende a la suma de 46 millones de dólares.

### 1.2. Alcance

Auditar la ejecución de los recursos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo en el período comprendido entre enero de 2015 y 31 de marzo de 2016, por cada uno de los componentes.

### 1.3. Metodología

La metodología establecida por la OCI para la realización de auditorías integrales, se enmarca en las siguientes etapas:

- La etapa de planeación, mediante la cual se hace el reconocimiento del proceso y se determinan las actividades que serán objeto de auditoría.
- La etapa de ejecución, mediante la cual se efectúa la revisión y análisis de las actividades establecidas en las fichas técnicas del proceso y/o la normatividad que lo rige, se determina el cumplimiento del proceso y/o las acciones que a bien considere el auditor, el análisis de la información solicitada al área responsable, todo ello mediante la aplicación de diferentes técnicas de auditoría, de conformidad con las Normas Internacionales de auditoría de aceptación en Colombia;
- Por último y luego de surtir el proceso de socialización preliminar del informe, se pasa a la última etapa mediante la cual se emite el Informe Final de la auditoría practicada.

### 1.4. Criterios de auditoría

Los soportes generados a partir de la ejecución del Contrato No. 2709/OC-CO, normas referidas como marco legal del mismo, y todas aquellas que apliquen para la gestión de cada uno de los procesos, incluyendo los componentes de modelos referenciales NTC GP 1000:2009, ISO 14001:2004, MECI 2005, Ley 489 de 1998 y Normatividad Banco Interamericano.

### 1.5. Fuentes de Información

- a. Normatividad

- b. Entrevista con los responsables del proyecto y los contratistas vinculados al mismo, que intervienen en el proceso.
- c. Documentación generada por el Contrato No. 2709/OC-CO.

#### **1.6 Limitaciones.**

No se presentaron limitaciones en el desarrollo de la auditoria.

## 2. RESUMEN EJECUTIVO

Dentro del informe remitido al DNP, se presentan los avances físicos del Programa, **a qué fecha?** que se relacionan atendiendo los indicadores de Impacto así:

Por componente, la ejecución física promedio es la siguiente:

Componente 1	75%
Componente 2	40%
Componente 3	77%
Total avance físico	64%

De acuerdo con la información suministrada, la mayor dificultad que se presenta en la ejecución de los recursos para la vigencia 2016, está relacionada con la elaboración del insumo para la contratación, en lo que corresponde a la parte financiera y caracterización de los productos por parte de las áreas misionales, para lo cual **se propone**, realizar un seguimiento semanal por parte de la Coordinación Técnica y el grupo de Monitoreo a la gestión precontractual tanto en la Subdirección de Contratación como en las áreas misionales.

En este sentido se sugiere, que el grupo de adquisiciones genere instructivos y directrices a las áreas, con objeto de mejorar la elaboración de los insumos de contratación y su revisión por parte de la Coordinación técnica, señalando las pautas para puntualizar y caracterizar los productos, así como la elaboración de sus especificaciones mínimas, lo reduce riesgos y mejora la preparación de los aspectos financieros de los futuros contratos. En todo caso, al corte del 31 de marzo, de 67 procesos programados para 2016, ya se han concretado y en ejecución 34, lo que representa una ejecución del 51% del plan anual de adquisiciones, esperando que el 49% restante se concluya en el segundo trimestre del año.

### 2.1. Fortalezas

- El grupo de trabajo de Crédito Externo y Donaciones desarrolla actividades trascendentales para la gestión misional del MEN, soportadas en los lineamientos metodológicos y políticas impartidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, las cuales no solo están suficientemente probadas, sino que su aplicación práctica es ampliamente conocida por todo el equipo de trabajo.
- Se resalta la transversalidad y los niveles de coordinación e interoperabilidad que implican la movilización y aplicación de este tipo de “gestiones organizacionales” con recursos orientados a fortalecer y dinamizar el desarrollo y cumplimiento de objetivos misionales, además del trabajo con la Subdirección de Desarrollo Organizacional en procura de caracterizar y documentar los procesos, procedimientos, fichas técnicas y formatos.

## 2.2. Riesgos y Evaluación de controles.

El Programa cuenta con un mapa de riesgos para los componentes 1, 2 y 3, los cuales datan del año 2012, siendo el último monitoreo el realizado en el mes de julio de 2015.

Es pertinente aclarar que para los restantes componentes los riesgos se encuentran gestionados dentro de la matriz de riesgos de los procesos del MEN.

Nombre
Componente I. Modernización de la gestión descentralizada.
Componente II. Desarrollo de competencias ciudadanas.
Componente III. Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica
Componente IV. Administración
Componente V. Auditoría
Componente VI. Evaluación de Impacto.
Componente VII. Imprevistos

### Componente 1

Diseño e implementación de la Jornada Única en Entidades Oficiales:

Se tenían 4 riesgos de los cuales solo uno se encuentra vigente y es el relacionado con la “Resistencia de los docentes a la implementación de la Jornada Única en los EE oficiales” que fue formulado en el año 2014 aunque el programa inició su ejecución en el año 2015.

En el 2015, la actividad se ejecutó en EE focalizados que solicitaron participar en el proceso, cuya validación se realizó en el mes de julio de 2015. La estrategia de implementación de la Jornada Única ha sido apoyada con los recursos del crédito y se han financiado específicamente visitas de acompañamiento y servicios profesionales con el objeto de establecer la planta docente que será parte de la estrategia. Igualmente se financiarán eventos con rectores y docentes cuyo objeto apunta a mitigar este riesgo.

De acuerdo con el monitoreo realizado en el mes de julio de 2015, el riesgo se encuentra Mitigado.

### Componente 2.

Fortalecimiento de competencias ciudadanas.

Contaba con diez riesgos identificados, de los cuales solo 2 se encuentran vigentes y clasificados en el tipo de riesgo de Gobernabilidad. El primero formulado en el año 2012, tiene un nivel 3, “Alto” y se refiere a que “los recursos que amparan los convenios no son incorporados en el presupuesto de manera oportuna por parte de las SE”.

De acuerdo con el monitoreo realizado en julio de 2015, al finalizar el 2014 todas las SE habían incorporado los recursos en sus presupuestos, no obstante, en el 2015 se reforzó el proceso de verificación de la ejecución física y financiera de los proyectos, el riesgo se encuentra Mitigado.

El segundo riesgo vigente igualmente formulado en el 2012 y con nivel 3, se refiere a la “deserción de los docentes durante el periodo de formación en competencias ciudadanas”, para lo cual se propuso el diseño de herramientas para disminuir la deserción y programación de los cursos en un tiempo de baja carga académica. “Con la finalización del Contrato 332/2014, el 31 de marzo del 2015, la Universidad Sergio Arboleda reportó en su informe final la participación de 2.750 docentes y directivos de 135 Establecimientos Educativos de las 6 Entidades Territoriales Focalizadas (Armenia, Cali, Facatativá, Bogotá, Ibagué y Pasto) en el módulo de sensibilización del curso de formación para el desarrollo de competencias ciudadanas y el ejercicio de los derechos humanos (DDHH) “Rede@prender”; de ellos, la Universidad certificó 1498 docentes y directivos por haber cursado dos módulos más de profundización.

Adicionalmente, a las obligaciones establecidas en el Contrato 332/2014, la Universidad Sergio Arboleda recogió información tecnológica requerida por el Portal Colombia Aprende del MEN en una FICHA TÉCNICA “Protocolo de entrega de cursos virtuales” para la entrega del Curso “FORMACIÓN DOCENTE PARA EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS CIUDADANAS Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS (DDHH) “REDE@PRENDER”. El concepto del monitoreo es que este riesgo se encuentra mitigado.

Los restantes 8 riesgos formulados para el componente 2, se suprimieron de la matriz en razón al avance de la ejecución del crédito.

### **Componente 3.**

Se tenían formulados 10 riesgos de los cuales 3, no se encuentran vigentes. De los siete restantes, tenemos el primero que se relaciona con el número de programas T&T formulados por competencias y ciclos con registro calificado, considerando como riesgo el que no todos los nuevos programas T&T de las alianzas cuenten con registro calificado. Formulado en el 2012 con nivel de riesgo 3, Alto, Tipo de riesgo: Gobernabilidad. A mayo 31 de 2015, las alianzas habían registrado en SACES 101 nuevos programas T&T (2015) y 95 ya habían obtenido el registro calificado, llegando a un cumplimiento de la meta en el 41% en promedio. Se consolidará nuevamente el estado de avance con corte al 30 de junio en la cuarta semana de agosto 2015. En desarrollo acciones de mitigación.

El segundo riesgo vigente relativo al Número de alianzas financiadas a través del Fondo concursable, contempla como nivel riesgo 2, medio, el hecho que se presente baja ejecución de los recursos por parte de las alianzas. Se formuló en el 2014. De acuerdo con el monitoreo realizado en el mes de julio de 2015, el equipo técnico ha realizado seguimiento in situ y peticiones vía correo electrónico para la completitud de la ejecución. En desarrollo acciones de mitigación.

El tercer riesgo se relaciona con no lograr la meta de nuevos programas T&T registrados por las alianzas, formulado en el 2014, nivel 2, Medio. El resultado del monitoreo indica que el equipo técnico ha prestado asistencia técnica in situ y acompañamiento virtual para garantizar el logro de la meta de nuevos programas T&T registrados por las alianzas, la cual se había cumplido en un 46% en promedio con corte al 31 de mayo. Se verificará nuevamente el estado de avance en septiembre 2015. En desarrollo acciones de mitigación.

Los siguientes dos riesgos catalogados dentro del Tipo de Riesgo de Desarrollo, formulados en el año 2014 y clasificados en nivel 3, Alto, se refieren, el primero de ellos a no lograr alcanzar la meta de 2000 docentes de programas T&T capacitados y el segundo a la baja demanda de los estudiantes para los programas de las alianzas (meta 15000). De acuerdo con el monitoreo de julio de 2015, con corte al 31 de mayo se habían capacitado 1.326 docentes, alcanzando un cumplimiento del 87% de la meta y 3.048 estudiantes capacitados llegando a un cumplimiento del 20%.

Por último, este componente cuenta con dos riesgos que fueron formulados en el 2015 dentro del tipo de riesgo de gobernabilidad y con calificación 3, alto: el primero de ellos “Instituciones de educación superior públicas con oferta de programas T&T apoyadas en el proceso de acreditación de alta calidad”, se refiere a la Resistencia de las IES para iniciar procesos de acreditación; el segundo “Lineamientos de política pública para la articulación de T&T en el Sistema nacional de Educación Terciaria diseñados e implementados”.

Además desde el 2012 se tenía identificado el riesgo de “la Resistencia de las IES para articularse al sistema de educación terciaria”. A la fecha del monitoreo, el primero se encuentra en un nivel de 25% de las acciones para mitigarlo por cuanto se hizo un análisis con el objeto de seleccionar aquellas IES con las cuales se firmarían los convenios, a finales de mayo e inicios de junio se formalizaron 8 convenios. A junio 30, se había acompañado a 2 de las 8 entidades. El segundo, presenta un avance en las acciones del 80%, dado que se contrató una consultoría con recursos del Convenio 1014 con la OEI, con el objeto de realizar la construcción participativa de los lineamientos involucrando IES públicas con oferta T&T.

Existen unos riesgos identificados y que afectan los tres componentes básicos del Programa, los cuales se relacionan con la ejecución del programa, de tipo fiduciario los tres primeros, relacionados con los Gastos declarados no elegibles, falta de integridad y consistencia de la información financiera y retraso en el cumplimiento del plan de adquisiciones. Dos de ellos fueron formulados en el 2012 en el nivel 2, medio y el tercero se formuló en el 2014 en el nivel 3, alto.

En el informe radicado por la firma E&Y el 7 de junio 2015 con CORDIS No. 2015-ER212264, se señala que de acuerdo con la revisión de los procesos y procedimientos implementados así como los Estados Financieros evaluados en el marco de una auditoría integral: *“la evidencia obtenida es apropiada y suficiente...es nuestra opinión que los procesos de adquisiciones y contrataciones realizados por el proyecto, financiado totalmente con recursos provenientes del Contrato de Préstamo 2709 por el año terminado al 31 de diciembre de 2014, fueron realizados en todo aspecto significativo de acuerdo con los procedimientos establecidos en las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID, las políticas para la adquisición de bienes y obras financiados por el BID y el Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco.”*

Asimismo, señaló la firma auditora que evaluó *“la calidad, oportunidad y confiabilidad de las revisiones y controles del BID para garantizar que la adquisición, contratación y desembolsos”* encontrando que *“...se llevan a cabo de acuerdo con los procedimientos establecidos en los reglamentos operativos...denominados*



“reglamento operativo del Fondo Concursable para financiar propuestas de Competencias Ciudadanas y... reglamento operativo del Fondo Concursable para financiar alianzas estratégicas para el fortalecimiento de la educación Técnica Profesional y Tecnológica”. De acuerdo con la revisión, los dos primeros se encuentran mitigados mientras que el tercero, se encuentra en proceso de definición por cuanto se envió para la aprobación de la Subdirectora de Desarrollo Organizacional la propuesta elaborada por la profesional del área en conjunto con el equipo de proyectos con recursos de crédito externo.

### **Riesgos comunes a todos los componentes:**

- Tipo Fiduciario: Desembolsos y gestión financiera afectadas reflejadas en las herramientas de gestión del Programa (POA, PA, PEP) Formulado en el 2012. Riesgo nivel 3. Alto.
- Gastos declarados no elegibles, Formulado en el 2012. Nivel 2. Medio.
- Gestión Pública y Gobernabilidad, formulados en el 2013, algunos se encuentran mitigados y otros en proceso de mitigación.
- Múltiples y repetitivos pasos en la etapa precontractual y contractual de los convenios/contratos, lo cual limita el tiempo de ejecución, que consecuentemente se desplaza para las últimas semanas del año.
- Retrasos en la ejecución general del Programa con base en los tiempos establecidos en el contrato suscrito con el BID y las herramientas de gestión del banco, cuya fecha de cierre está prevista para el 15 de agosto de 2015.
- Vencimiento de los contratos del personal de apoyo para el programa, lo cual conlleva a que no se pueda llevar la ejecución oportuna del Programa.
- Inadecuado seguimiento a los fondos depositados en las cuentas bancarias abiertas, debido a que los terceros no remiten las conciliaciones bancarias.
- Entrega de productos por parte de los convenios/contratos que no cumplen con las políticas de calidad establecidas para el desarrollo efectivo del objeto del programa.
- Inadecuado control interno del Programa por la falta de definición de algunos procesos y procedimientos
- Existencia y/o registro de transacciones no autorizadas debido a que no se encuentren incluidos los soportes de las mismas en el archivo.

### **Finalmente, y comunes a los componentes 2 y 3, se tienen los siguientes riesgos formulados en el año 2013 y catalogados en nivel 3, alto:**

- Liquidación anticipada de los convenios suscritos, que ocasione la pérdida de los dineros, debido a la no devolución del efectivo.
- Afectación inadecuada de los estados financieros por el registro de contrapartidas no elegibles.
- Pérdida de recursos por la firma de compromisos con terceros sin ejecución.

Teniendo en cuenta los riesgos y debilidades detectadas por el equipo auditor del BID y de acuerdo con las pruebas de auditoría realizadas por el equipo auditor de la OCI, en el acápite (2.3) se detallan los resultados de auditoría.

## **2.3. Resultados de la Auditoría**

### **1. GESTIÓN DOCUMENTAL**

Al tomar una muestra de contratos, seleccionados con base en la técnica de muestreo propuestas en la Guía de Auditoría para Entidades Públicas tales como: 455 del 2015 “Irene Lerma”, 653 de del 2014 “Lina Alejandra Posada”, 523 de 2015 “Janeth Cristina García”, 1427 de 2015 “Servicios Postales Nacionales”, 518 de 2015 André Paola Rodríguez , 1479 de 2015 “Producciones ZUKIERBRAM & CIA”, se pudo observar que no existe uniformidad en el archivo de los documentos inherentes a los convenios y contratos y la información se encuentra fragmentada en las dependencias que intervienen en el proceso.

Con base en la técnica de muestreo propuesta en la Guía de Auditoría para Entidades Públicas, se revisó la muestra de contratos seleccionados, en los que se pudo observar que no existe uniformidad en el archivo de los documentos y la información se encuentra fragmentada en las dependencias que intervienen en el proceso. Situación evidenciada en los contratos 455 del 2015 “Irene Lerma”, 653 de del 2014 “Lina Alejandra Posada”, 523 de 2015 “Janeth Cristina García”, 1427 de 2015 “Servicios Postales Nacionales”, 518 de 2015 André Paola Rodríguez, 1479 de 2015 “Producciones ZUKIERBRAM & CIA”.

En este contexto se considera necesario que la Gerencia del Contrato BID 2709 OC-CO disponga de toda la información, toda vez que se aprecia que los documentos que se generan en las diferentes etapas del proceso contractual, muestra serias dificultades de organización y gestión para atender trámites de control, archivística y contingencia.

En este sentido, se deben emprender acciones para el uso de nuevas tecnologías en gestión documental relacionadas con la digitalización o desmaterialización de documentos, para que los volúmenes de información generados en las áreas y dependencias responsables de apoyar la gestión y desarrollo de procesos involucrados en los componentes del Contrato BID 2709 OC-CO, se orienten no solo al control de trámites contractuales, sino a la gestión integral de las acciones desarrolladas en los componentes, de tal forma que la trazabilidad e interoperabilidad entre los diferentes actos y áreas involucradas, permita acordar las acciones desde la producción de documentos hasta su disposición final, agrupándolos, clasificándolos y organizándolos en el marco de la iniciativa de cero papel, tal como se desprende de lo consignado en la circular 005 de 2015 del Archivo General de la Nación.

### **2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.**

El Programa de Apoyo en Gestión al Plan de Educación de Calidad para la Prosperidad financiado por el BID, de acuerdo con la estructura del informe que se presenta al DNP, consta de 7 componentes a saber:

## COMPONENTES

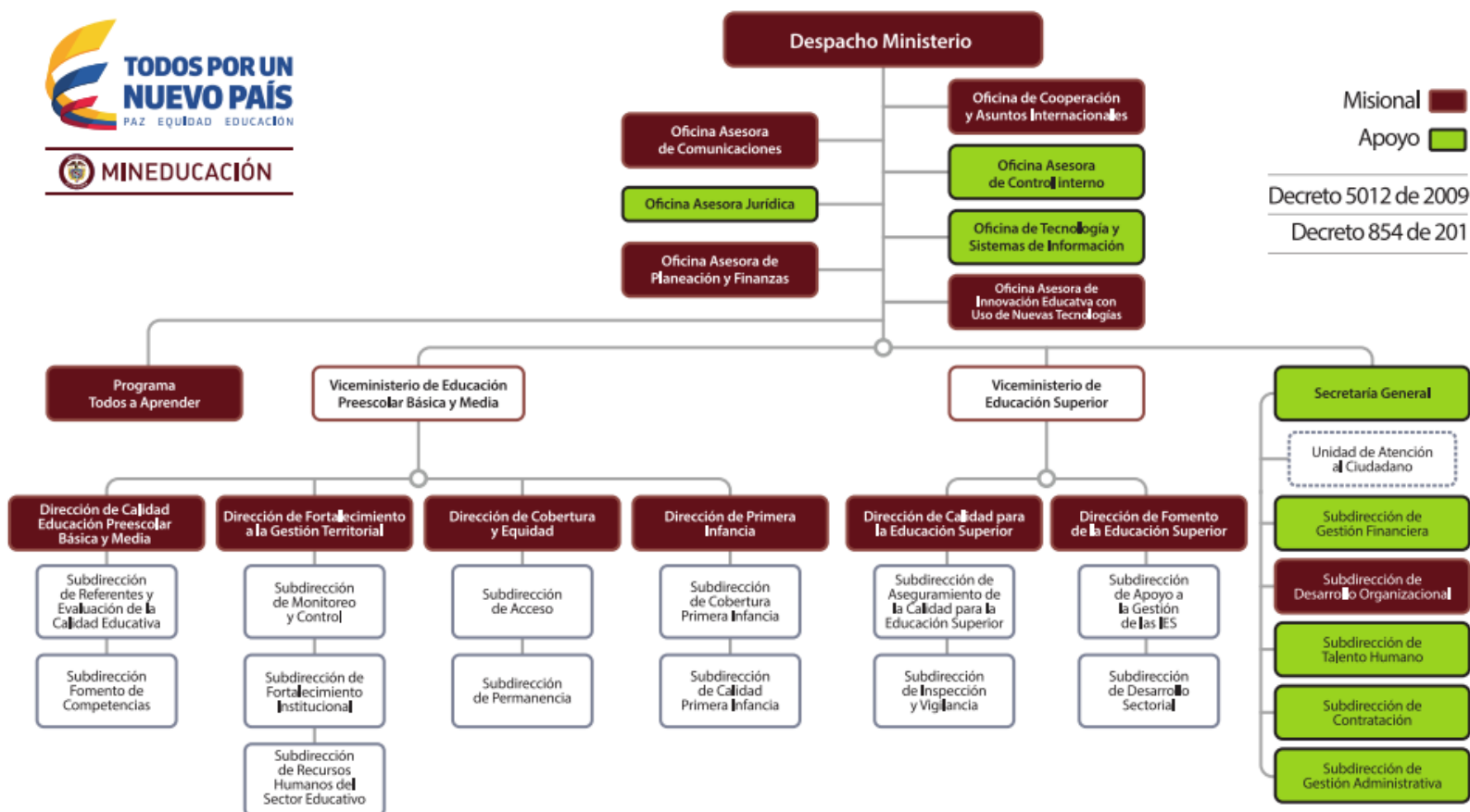
<b>Nombre</b>	<b>Objetivo Específico/Descripción breve</b>
Componente I. Modernización de la Gestión Descentralizada.	Este componente tiene como objetivo mejorar la gestión académica, administrativa y financiera de las IE, a través del diseño e implementación de herramientas de gestión y capacitación de los rectores y Secretarías de Educación (SE).
<b>Nombre</b>	<b>Objetivo Específico/Descripción breve</b>
Componente II. Desarrollo de Competencias Ciudadanas.	Este componente tiene como objetivo fortalecer la capacidad de los establecimientos educativos de preescolar, básica y media para crear ambientes democráticos que incidan en la percepción de clima escolar y favorezcan el desempeño de los estudiantes.
Componente III. Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica	Este componente tiene como objetivo aumentar la cobertura y mejorar la pertinencia de la educación técnica profesional y tecnológica, a través de la incorporación de aproximadamente 15.000 nuevos estudiantes a programas que respondan a las necesidades productivas, de competitividad y de desarrollo de cada región, disminuyendo así la deserción a niveles cercanos al 20%.
Componente IV. Administración	
Componente V. Auditoría	
Componente VI. Evaluación de Impacto.	
Componente VII. Imprevistos	

Fuente: Informe trimestral DNP, seguimiento 1er trimestre enero- marzo 2016.

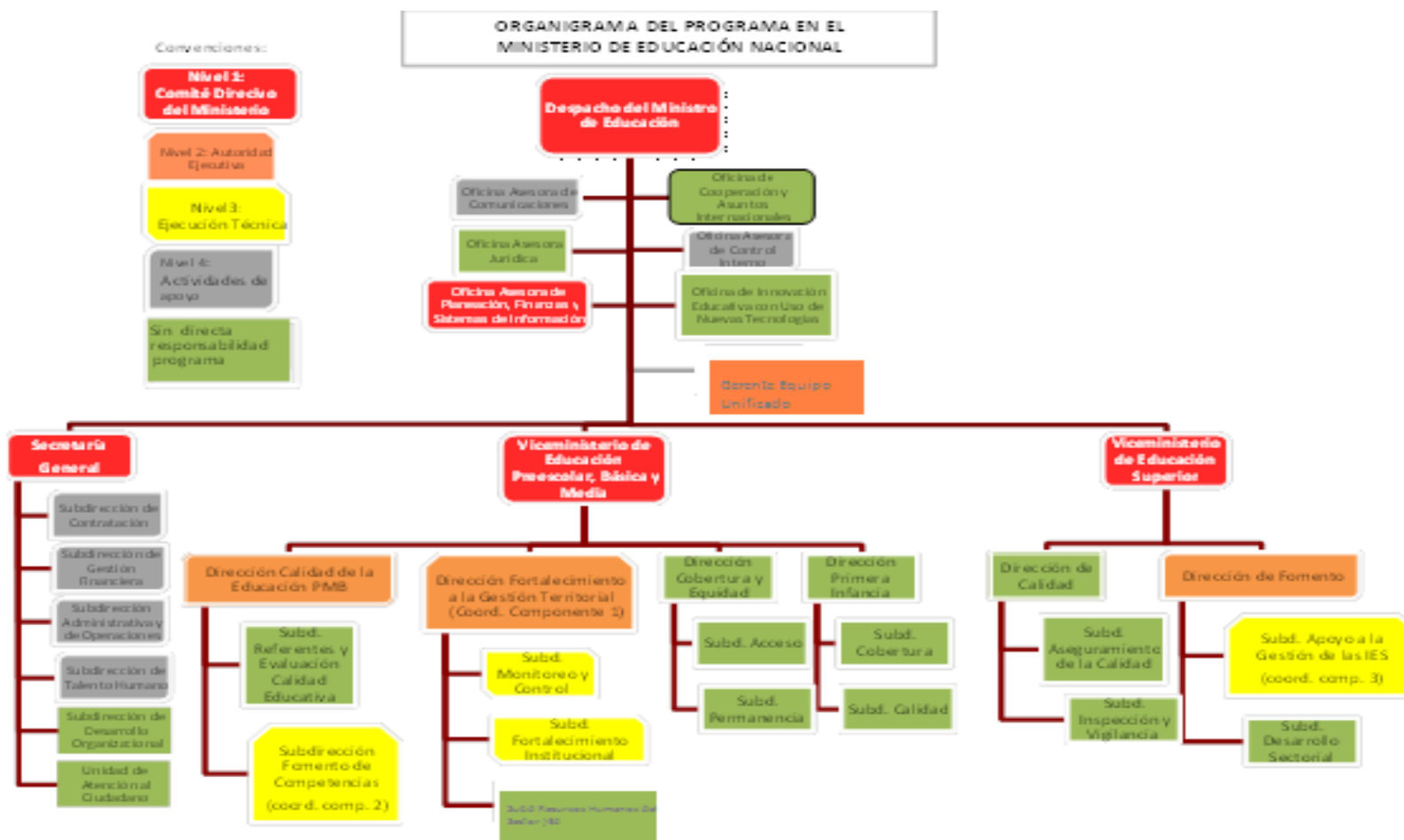
Teniendo en cuenta la estructura de programa y la distribución de sus componentes, plasmados en los contenidos del Manual Operativo, que son de obligatorio cumplimiento, en lo que tiene que ver con las actividades pactadas; y que además constituye la guía para todas las personas que participen directa o indirectamente en la ejecución, financiación y/o administración del proyecto, en la presente auditoría se consideraron, los ajustes realizados a la versión No 2 del Manual Operativo, tales como: *“modificaciones en el organigrama, funciones y responsabilidades de las diferentes instancias de coordinación y articulación encargadas de brindar el seguimiento y apoyo en el desarrollo de las diferentes actividades de los componentes, así como cambios específicos relativos a las áreas: financiera, adquisiciones, monitoreo y evaluación del Equipo de Trabajo Unificado y su articulación con sus correspondientes áreas misionales del MEN, (...) el Equipo de Trabajo Unificado se estructura en dos grandes componentes, administrativo y técnico, además de asignársele las responsabilidades al Gerente y Coordinador Técnico”*.

Las imágenes presentadas a continuación, permiten observar la estructura formal del MEN y la correspondiente al organigrama del Programa de Apoyo en Gestión al Plan de Educación de Calidad para la Prosperidad, de acuerdo con el manual operativo Versión No. 2: Marzo 31 de 2015

Organigrama formal de MEN de acuerdo con los Decretos 5012 de 2009 y 854 de 2011



Organigrama presentado en el Manual Operativo (Versión No. 2: marzo 31 de 2015)



En este orden, se observa que el Manual Operativo, recoge la mayor parte de la institucionalidad formal del MEN, para que a través de las correspondientes dependencias, se desarrollen actividades de coordinación técnica y apoyo, sin embargo como se aprecia en las imágenes de los organigramas correspondientes a la estructura formal del MEN adoptado mediante el Decreto 5012/2009 y el Decreto 854 de 2011 y a la elaborada para el citado manual, se destaca el hecho de que en la segunda imagen se incluye como una dependencia del Despacho del Ministro(a) denominada “Gerencia del Equipo Unificado”, a la que se le asignan funciones de tipo administrativo y técnico, con un nivel de autoridad ejecutivo, **sin sustento en el marco formal de las disposiciones legales; máxime cuando la existencia de cambios o la creación de un área o dependencia dentro de una organización pública, debe supeditarse a lo establecido en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y artículo 54 de la Ley 489 de 1998.**

### 3. SITUACION FINANCIERA

Teniendo en cuenta la información contenida en el Informe Trimestral que se presenta al DNP a 31 de marzo de 2016, el programa registra la siguiente situación financiera:

#### **Tabla Información sobre desembolsos**

CONCEPTO	(USD)	%	(COP) *
<b>Monto crédito</b>	\$ 46.000.000	100%	\$ 138.000.000.000
<b>Saldo sin desembolsar (USD)</b>	\$ 26.362.596	57%	\$ 79.087.788.360
<b>Monto desembolsado (USD)</b>	\$ 19.637.404	43%	\$ 58.912.211.640

FUENTE: INFORME TRIMESTRAL DNP, SEGUIMIENTO 1ER TRIMESTRE ENERO- MARZO 2016.

Inicialmente, el contrato contaba con un plazo de tres años hasta el 2015. Se realizó modificación en cuanto al plazo, el cual, a la fecha de ejecución de la auditoría, va hasta 16 de agosto de 2016.

A su vez, el estado de la ejecución Presupuestal, a esta misma fecha, es el siguiente, transcurrido el 91% del tiempo estipulado para la ejecución del programa, haciendo salvedad que se está tramitando una extensión en el tiempo hasta el año 2018.

**Tabla Información sobre planeación y ejecución financiera**

(COP) *	APROPIADO (2013-2016)	% (Aprop/ Pto.)	COMPROMETID O (2013-2016	% (Comp./ Apropia	PAGADO (2013- 2016)	% (PAG/CO MPR.)	% (PAGO/A PROP.)
\$ 138.000.000.000	107.084.333.897	78%	49.152.129.356,00	46%	25.394.184.004,20	52%	18%
<b>(USD)</b>							
\$ 46.000.000	35.694.778	78%	16.384.043,12	46%	8.464.728,00	52%	18%

Fuente: Informe trimestral DNP, seguimiento 1er trimestre enero- marzo 2016, análisis del equipo auditor.

Como se puede apreciar, los compromisos apenas se acercan al 50% de lo apropiado para los años transcurridos en la ejecución del contrato; máxime cuando se han comprometido \$49.152 millones, y se ha pagado, para el periodo 2013-2016, la suma de \$25.394 millones, es decir, el 52% de lo comprometido y el 18% de lo apropiado para este periodo.

#### 4. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

Para el 2015, se contaba con una apropiación vigente por \$10.894 millones y una apropiación disponible de \$10.541 millones, se comprometió el 83%, es decir, \$8.758 millones, los cuales se obligaron y pagaron durante la vigencia 2015. A su vez, la vigencia 2015 inició con unas reservas constituidas con cargo al presupuesto de 2014 por valor de \$2.011 millones, de las cuales solo se obligó y canceló el 27% de las mismas, es decir \$552 millones. Las cuentas por pagar de la vigencia 2014 fueron canceladas en su totalidad en el año 2015, tal como se detalla en la tabla resumen.

**Tabla resumen ejecución presupuestal vigencia de 2015**

VIGENCIAS	APR VIGENTE	APR DISPONIBLE	COMPROMISO	OBLIGACIÓN	ORDEN DE PAGO	PAGOS	% EJECUCIÓN	COMPROMETIDO
RESERVAS 2015	\$10.849.821.195	\$10.541.374.133	\$8757.829.902,4	\$8757.829.902,4	\$8757.829.902,4	\$8757.829.902,4	100%	83%
RESERVAS 2014			\$ 2.011.413.002	\$ 552.241.041	\$ 552.241.041	\$ 552.241.041	27%	
<b>TOTAL</b>				\$ 14.264.499.848,00	\$ 14.264.499.848,00	\$ 14.264.499.848,00	100%	

Fuente: Reporte SIIF ejecución presupuestal vigencia 2015.

- **Reserva presupuestal 2014**

Se presenta el detalle de los dos proyectos que la conforman:

DESCRIPCION	COMPROMISO	OBLIGACION	ORDEN PAGO	PAGOS
FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA	\$ 2.010.471.570,00	\$ 551.397.288,00	\$ 551.397.288,00	\$ 551.397.288,00
IMPLANTACION DE UN PROGRAMA PARA LA TRANSFORMACION DE LA EDUCACION TECNICA Y TECNOLOGICA EN COLOMBIA	\$ 941.432,00	\$ 843.753,00	\$ 843.753,00	\$ 843.753,00
	\$ 2.011.413.002,00	\$ 552.241.041,00	\$ 552.241.041,00	\$ 552.241.041,00

FUENTE: INFORMACIÓN TOMADA DEL REPORTE SIIF VIGENCIA 2015, "EJECUCIÓN PRESUPUESTAL AGREGADA".

El proyecto relacionado con el fortalecimiento del modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo en Colombia es el que impactó en la baja ejecución de las reservas constituidas con cargo al presupuesto de 2014, dado que solo registra una ejecución del 27%. El relacionado con la transformación de la Educación Técnica y Tecnología de Colombia, registra una ejecución del 90%.

- **Reserva presupuestal 2015**

En el año 2015 se constituyeron reservas y cuentas por pagar con cargo a dicho presupuesto, para ejecutarse en el año 2016, que presentan el siguiente detalle:

NOMBRE UEJ	DESCRIPCION	COMPROMISO	OBLIGACION	ORDEN PAGO	PAGOS
FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA	FORTALECER LA GESTIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN Y SUS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS	\$ 791.876,00	\$ 791.876,00	\$ 791.876,00	\$ 791.876,00
FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA	FORTALECIMIENTO Y EXPANSIÓN DE COMPETENCIAS CIUDADANAS (BID)	\$ 32.096.830,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA	ADMINISTRAR Y EVALUAR EL PROGRAMA	\$ 955.061,00	\$ 955.061,00	\$ 955.061,00	\$ 955.061,00



FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA	CONSOLIDACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LAS ALIANZAS PARA AUMENTAR COBERTURA T&T CON CALIDAD	\$ 4.960.000,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00
		<b>\$ 38.803.767,00</b>	<b>\$ 1.746.937,00</b>	<b>\$ 1.746.937,00</b>	<b>\$ 1.746.937,00</b>

FUENTE: INFORMACIÓN TOMADA DEL REPORTE SIIF VIGENCIA 2015, "EJECUCIÓN PRESUPUESTAL AGREGADA".

Al corte del 31 de marzo, la ejecución de las reservas solo alcanza el 4,5%. Las cuentas por pagar constituidas con cargo al presupuesto de 2015, a 31 de marzo de 2016 fueron canceladas en su totalidad.

La vigencia 2016 se inicia con un presupuesto por valor de \$35.604 millones, de los cuales durante el primer trimestre se ha comprometido la suma de \$2.614 millones equivalente al 7%. Del valor comprometido, se ha obligado \$991 millones y pagado \$397 millones, que en términos porcentuales nos arroja un 38% y 40%, respectivamente. Si bien frente a los compromisos es una ejecución aceptable, el porcentaje de los compromisos es bastante reducido.

## 5. LIQUIDACIÓN DE CONVENIOS

Hay 71 convenios de la vigencia 2013 sin liquidar, cuando esta labor estaba a cargo del Consorcio CONCOL-SANSAA, a través del Contrato 333 de 2014, que aún se encuentra sin liquidar por deficiencias en su gestión; hay un pago pendiente porque se evidenció que no cumplieron con las actividades del contrato.

Con la Subdirección de Contratación se acordó mirar lo que pasó a partir de la fecha de corte del informe de la firma externa. Se tenían dos profesionales que solo radicaron 3 informes de Escuelas Normales hacia septiembre de 2015, los cuales se devolvieron porque estaban errados. Igualmente, radicaron 15 de Secretarías de Educación que fueron devueltos para ajustes. Conclusión: en 2015, no se liquidó ningún convenio.

- Se evidencian debilidades en el seguimiento y liquidación de los convenios suscritos en las vigencias 2013 a 2015, que suman 101 entre convenios y contratos, por valor de \$11.992.552.114, que representan el 25.4% del total de los Registros Presupuestales efectuados durante la vigencia del Contrato con el BID y del 44.5% en cuanto al número de convenios y/o contratos suscritos en el mismo periodo.
- En los contratos de prestación de servicios cuya liquidación no es obligatoria, existe un gran número sin liquidar que han superado los plazos máximos establecidos para ello. Para los componentes 2 y 3.

- En La mayoría de convenios son firmados en el 2013. Cuatro de ellos se prorrogaron y van hasta 2015. De catorce convenios en proceso de liquidación; dos ya tienen acta y los doce restantes no han surtido el trámite requerido por el cambio de administración en los municipios, tampoco se ha remitido la documentación que acredita a los representantes legales de la entidad territorial como tal y para otros casos, falta el soporte del cierre de la cuenta bancaria.

En este contexto se divisan problemas de gestión, toda vez que la administración pública municipal adquiere compromisos como persona jurídica, por lo que la ausencia de actuaciones en el proceso de liquidación de los convenios, no se puede justificar aduciendo cambios en la administración del ente territorial, máxime cuando el proceso de empalme está debidamente reglamentado, tal como se desprende de lo establecido en la Ley 951 de 2005 y la circular conjunta 018 de 2015, emitida por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, que determinaron este proceso como obligatorio, estratégico y de carácter público, que debe servir como insumo para la formulación del Plan de Desarrollo.

- Otra dificultad que se presenta, está relacionada con la infraestructura tecnológica de la entidad territorial, para registrar en sus sistemas la información transaccional las operaciones financieras; que al no incluir en sus parámetros de registros, aspectos relacionados con los rendimientos financieros, genera imprecisiones en el reporte de los datos, situación que dificulta el reintegro de los recursos y al cierre de la cuenta bancaria en donde se manejaron los recursos.

Por lo anteriormente mencionado y como acción reactiva, se programaron 33 visitas para igual número de convenios, considerados en estado crítico o rojo, porque aunque se requirieron, no se obtuvo respuesta. Además, el programa asumió el año anterior la liquidación de los convenios a través de dos profesionales contratados para tal fin, pero solo se logró liquidar el convenio (Sabaneta) en el año 2015. Para abordar esta actividad de una manera eficaz y efectiva, para el 2016, se cuenta con otros dos profesionales, se ha distribuido a cada uno de ellos 35 convenios para continuar con la labor de recolección de información, subsanar deficiencias, requerir reintegro de dineros por saldos del convenio o rendimientos financieros, etc., para proceder a la liquidación.

Estas experiencias servirán como lecciones aprendidas para ajustar las acciones que el programa viene ejecutando a través de las visitas para recopilar la información necesaria que le permita la liquidación de los contratos y convenios pendientes.

## 2.4 Conclusiones

- En general el equipo de Banca Multilateral, viene desarrollando sus acciones en el marco de los requerimientos del BID, superando algunos inconvenientes que se dan por el hecho de involucrar en su ejecución los procesos misionales que desarrollo el MEN, que han sido objeto de intervención dentro de la nueva cadena de valor, que asocia los Macro procesos de Diseño y Formulación de Políticas, Implementación de Políticas, Gestión y Articulación de Partes Interesadas, Gestión del Conocimiento, Monitoreo y Aseguramiento; y los Macro procesos de apoyo de Contratación, Gestión Financiera, Gestión Administrativa y Comunicaciones.
- En este sentido, aunque el Programa en gran medida da alcance a los procesos del MEN, cuenta con un mapa de riesgos para cada uno de sus componentes, que data del año 2012. Persiste el vacío respecto a la conformación formal de la Gerencia del Equipo Unificado en el marco organizacional del MEN, lo que impide que las actividades de supervisión general, dirección estratégica y el control de la gestión del Programa, a cargo de la Gerencia del Equipo de crédito externo, se incorporen formalmente a la nueva cadena de valor.
- Por otra parte, se observó que el grupo de Banca Multilateral, no cuenta con instrumentos tecnológicos que faciliten la interoperabilidad en las transacciones y la generación de informes y reportes (BID, DNP, MINHACIENDA), que permitan contar con las alertas y controles respecto a las actividades desarrolladas con ocasión del crédito, además de poder responder con mayor prontitud a los requerimientos efectuados por parte de los organismos interesados.

## 2.5 Recomendaciones.

- Teniendo en cuenta las revisiones realizadas al Manual Operativo, sumado a la responsabilidad que se le asigna a la Gerencia del Equipo de Trabajo Unificado del programa, respecto a la administración del Manual Operativo y sus implicaciones; se aprecia la conveniencia, de revisar la situación jurídica en atención a la informalidad de la Gerencia del Equipo de Trabajo Unificado del programa, y determinar la viabilidad de su formalización de acuerdo con la temporalidad requerida y los costos financieros relativos al mismo.
- Considerando el espectro de instituciones beneficiadas, con los recursos del crédito administrado, se debe disponer de herramientas tecnológicas que le faciliten el desarrollo de acciones de interoperabilidad, control y seguimiento. De tal forma que se pueda introducir mejoras en la identificación y evaluación de las propuestas que presentan los beneficiarios de la ejecución de recursos. Por lo tanto, es de suma importancia potenciar el Know How y el aprendizaje de la “Gerencia del Equipo de Crédito Externo”, se sugiere incorporar para la administración de proyectos de BANCA MULTILATERAL, el uso de una herramienta TIC’s, que reduzca los niveles de operación manual de datos (hojas Excel) e incremente la interoperabilidad con las áreas y partes

interesadas, de tal forma que se tenga control sobre la trazabilidad de los datos, con instrumentos de consolidación, reporte y mecanismos interactivos de control.

- Se sugiere incorporar a la cultura de proyectos, el archivo digital y la desmaterialización documental, para que la trazabilidad de la información este en documentos electrónicos, que sirvan al análisis y mejora de las acciones que desarrollan los ejecutores de recursos, esto facilitará el abordaje de situaciones problema que deben ser objeto de ajuste o cambio.

### 3. INFORME DETALLADO

Ref.	Proceso	Hallazgos	Recomendación
<b>OM 001</b>	<i>BANCA MULTILATERAL</i>	<p><b>CONSTITUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES</b></p> <p>Se observan problemas de planificación y de ejecución presupuestal, que se evidencian una baja ejecución en la gestión de las reservas presupuestales, que debieron ser ejecutadas durante la vigencia 2015, para atender los compromisos correspondientes.</p> <p>Exposición potencial:</p> <p>Riesgo de incumplimiento de lo previsto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto EOP Decreto 111 de 1996 en su Artículo 89 y los Decretos 568 de 1996; 4730 de 2005 y 1957 de 2007.</p> <p><b>Tipo de hallazgo:</b> Oportunidad de mejora <b>Calificación del hallazgo:</b> Crítica</p>	<p>Se debe adelantar un ejercicio más riguroso en la constitución de las Reservas Presupuestales, teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y disposiciones reglamentarias, estas deben pagarse dentro de la vigencia siguiente con cargo al presupuesto de la vigencia anterior; es decir, con cargo al presupuesto que las originó y fenecen de oficio en la contabilidad presupuestal.</p>
Ref.	Proceso	Hallazgos	Recomendación
<b>OM 002</b>	<i>BANCA MULTILATERAL</i>	<p><b>GESTIÓN DOCUMENTAL</b></p> <p>La documentación relacionada con el crédito BID, se encuentra dispersa en el MEN, tanto en las áreas misionales como en las áreas de apoyo, presentado dificultades de trazabilidad en los datos, lo que problematiza la revisión de las actividades operativas y de gestión en materia financiera y contractual por parte del equipo de Banca Multilateral.</p> <p>Exposición Potencial:</p>	<p>Se recomienda programar capacitaciones a los interventores y supervisores sobre sus obligaciones y la necesidad que la información este completa y plenamente identificada para facilitar la labor de liquidación de los convenios.</p> <p>Se debe procurar que cada una de las carpetas de convenios o contratos, imputados a la gestión de Banca Multilateral, contengan toda la información referente a todas sus etapas: precontractual, contractual y postcontractual.</p> <p>De tal forma que se garantice la transferencia de Información de manera uniforme, tanto en documentos físicos, como en los sistemas de información, (computadoras,</p>

Ref.	Proceso	Hallazgos	Recomendación
		<p>Incumplimiento a la ley 594 de 2000, Decreto 2609 de 2012. MECI</p> <p><b>Tipo de hallazgo:</b> Oportunidad de mejora <b>Calificación del hallazgo:</b> Crítica</p>	<p>medios de comunicación, redes, software y componentes de tecnología de la información).</p>
Ref.	Proceso	Hallazgos	Recomendación
OM 003	BANCA MULTILATERAL	<p><b>LIQUIDACIÓN DE CONVENIOS</b></p> <p>Hay 72 convenios de la vigencia 2013 sin liquidar, Adicionalmente, se evidencian debilidades en el seguimiento y liquidación de convenios suscritos en las vigencias 2013 a 2015,</p> <p>El cambio de administración en los entes territoriales, ha dificultado el proceso de liquidación de estos convenios, dado que cuentan con sus propios procesos para la ejecución de los recursos, presentan una deficiente contabilidad, no tienen claridad sobre el manejo de los rendimientos financieros y el reintegro que deben hacer de los mismos, así como el cierre de la cuenta bancaria en donde se manejaron los recursos, insumo necesario para la liquidación.</p> <p>Exposición Potencial:</p> <p>De continuar tal situación se podría incumplir lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establecido en la Ley 1437 de 2011, el Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011 y el MECI1000:2014.</p> <p><b>Tipo de hallazgo:</b> Oportunidad de mejora <b>Calificación del hallazgo:</b> moderada</p>	<p>Se sugiere la elaboración de una cartilla o instructivo, dirigida a los entes territoriales, para que sirva como guía en la ejecución de convenios, además de facilitar la supervisión y rendición de informes.</p> <p>Adicionalmente, es importante desarrollar una figura que permita que los entes territoriales cumplan con sus funciones y no recurran a excusas, como la de argumentar dificultades por la inexistencia del proceso de empalme entre los mandatarios locales saliente y entrante, máxime cuando las Leyes 951 de 2005 y 1157 de 2007 regulan este como una obligatoriedad.</p>