MUNICIPALIDAD DE FUTALEUFU
DIRECCION DE CONTROL





INFORME DE GESTION DAEM AL 27-12-2018

Paulo Cesar Domínguez Pareglio
Director de Control – Ilustre Municipalidad Futaleufu
Contador Público – Auditor

MUNICIPALIDAD DE FUTALEUFU
DIRECCION DE CONTROL

DIAGNOSTICO OPERATIVO - ADMINISTRATIVO – FINANCIERO CONTABLE SOBRE TESITURA DAEM FUTALEUFU

ANTECEDENTES GENERALES

En cumplimiento de la Ley 18.695, articulo 29, letra a) y sustentada en la Ley 20.742. Se ha procedido a ejecutar una auditoria operativa y administrativa entre los meses de **junio y hasta el 31 de julio 2017**, la cual fue presentada como informe de gestión y presupuestario en agosto a los honorables Concejales, además se generó un informe para analizar y monitorear avances **al 27 de diciembre del mismo año** al Departamento de Educación Municipal de la Ilustre Municipalidad de Futaleufu.

Cabe mencionar que las subvenciones que entrega el Estado constituyen un sistema de financiamiento público a establecimientos municipales que se materializan mediante un pago mensual al sostenedor de un colegio con reconocimiento oficial. El artículo 2º del decreto con fuerzo de ley Nº 2, de 1998, del Ministerio de Educación, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales, dispone que “el régimen de subvenciones propenderá a crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquella proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural”.

De esta manera determina que una persona jurídica denominada “Sostenedor”, deberá asumir ante el Estado y la comunidad escolar la responsabilidad de mantener en funcionamiento el establecimiento educacional, en la forma y condiciones exigidas por la ley y su reglamento.

Al respecto, el Departamento de Educación Municipal administra 6 establecimientos educacionales impartiendo educación prebásica, básica general, especial, media y de adultos.

OBJETIVO

Verificar que estén instaladas las mínimas estructuras de control interno, así como también la evaluación de los procedimientos existentes en la entidad en materias administrativas, de personal, contables y presupuestarias. Además, esta fiscalización tiene por objeto evaluar si los procesos de formulación, ejecución y control presupuestario correspondientes al año 2017, en las áreas de gestión de Educación han sido efectuadas de manera eficiente y eficaz, manteniendo el equilibrio financiero acorde a las normativas vigentes.

METODOLOGIA

Se efectuó teniendo presente las normas aprobadas por la Contraloria General de la Republica por medio de resoluciones Nº 1.485 y 1.486, de 1996, sobre control interno y de auditoria. De este origen se determinaban pruebas de auditoria en la medida que eran necesarias. Es dable mencionar que esta auditoria ha consistido en entrevistas, visitas a terreno y recopilación de datos en distintas perspectivas a todos los involucrados en el ámbito de la Educación Municipal, tanto de organismos fiscalizadores como de la comuna en cuestión.

ALCANCE

Es dable señalar que el alcance se generó en base al control interno establecido en el Departamento de Educación Municipal, en el aspecto operativo y administrativo, se generara una próxima auditoria específica en el ámbito financiero contable, las recomendaciones y análisis son de manera tangencial en este ámbito. Cabe mencionar que el Departamento de Educación Municipal es parte de un sistema por ende al no tener los mínimos controles internos establecidos, por antonomasia de desvirtúa la ejecución presupuestaria y se elevan los riesgos de cometer malversaciones de fondos.

MUNICIPALIDAD DE FUTALEUFU
DIRECCION DE CONTROL

RESULTADO DE LA AUDITORIA

Ambiente de control interno

El pilar fundamental del sistema de control lo constituye el elemento "entorno o ambiente de control interno", el que se puede definir como el clima de control que se gesta en la conciencia de los integrantes de una organización, por la influencia de la historia y cultura de la entidad, y por las pautas entregadas por la alta dirección sobre integridad y valores éticos en el cumplimiento de las funciones institucionales. Influye asimismo en el ambiente de control interno, las competencias profesionales, el estilo de dirección y de gestión, la estructura organizacional, la asignación de autoridad y responsabilidad, la existencia de manuales de procedimiento y funciones, y las políticas y prácticas dictadas en las diferentes áreas organizativas.

Sobre la base de esta revisión, **es posible establecer que, en el Departamento de Educación Municipal, no se observó un adecuado ambiente de control interno, en el periodo examinado de junio a julio 2017,** por lo constatado a partir de las herramientas de evaluación, las siguientes debilidades.

1.- Cumplimiento de la Ley Nº 19.886 y de su reglamento

De la revisión efectuada a los procesos de compra y contratación de servicios asociados a las materias en revisión, a saber:

No existe un Plan Anual de Compras por ende más del 50% de las compras las efectúen por trato directo, con el riesgo de probidad, eficiencia, eficacia, inclusión, igualdad y transparencia que ello conlleva. El decreto 250 del 24 de septiembre del 2004, articulo 98, es diáfano y señala "*Cada entidad deberá elaborar y evaluar un Plan Anual de Compras que contendrá una lista de los bienes y/o servicios que se contrataran durante cada mes del año, con indicación de su especificación, número y valor estimado, la naturaleza del proceso por el cual se adquirirán o contrataran dichos bienes y servicios y la fecha aproximada en la que se publicara el llamado a participar*"

Cabe señalar que la mayoría de los planes de educación sobre subvenciones SEP, PIE y conjuntamente con el PADEM están planificadas y sustentadas anualmente por ende necesariamente debe haber una planificación adecuada y no convivir siempre sobre la contingencia.

En este ámbito el encargado de adquisiciones es carente de la expertis necesaria, considerando que es el primer filtro que ejecuta el acto administrativo. Por negligencia también del Director de Educación en notable abandono de deberes, no ha visionado este proceder y sus respectivos efectos. Falta capacitación. **Se insiste que por disponibilidad financiera a veces el envió a capacitar a Puerto Montt no estará siempre disponible, pero la plataforma de Chile compra constantemente está lanzando cursos E Learning de operador, supervisor y de actualización de normas, conjuntamente con toda la información que existe en internet, se hace necesario recalcar el profesionalismo que uno debe tener y la necesidad y ejecución de la autocapacitacion para agregar valor a la gestión.**

► Observación al 27 de diciembre 2017 del ámbito

En cuanto a la Unidad de Adquisiciones, se informa que está ejerciendo dicha labor el Sr. Victor Rivera, lo cual presenta falencias en los tiempos de respuestas y la manera correcta de generar una adquisición. Se está en proceso de levantar un Concurso para suplir cargo en cuestión. Con respecto al Plan de Compras de elevo a Plataforma de Mercado Publico en diciembre, se generarán modificaciones para que existe una concomitancia entre lo presupuestado vs ejecutado.

2.- Los Decretos de pago del DAEM no se están generando con el respaldo de acuerdo a ciertas subvenciones y a directrices emanadas de la Superintendencia de Educación y Contraloria. El Director de Educación no está visando los decretos exentos, faltan adjuntar actas de inventario, disponibilidades presupuestarias, las acciones del PME, o de acuerdo al decreto 170 del PIE, etc.

► ***Con respecto a esta observación se puede mencionar que al 27 de diciembre del 2017 se ha mejorado sustancialmente lo que concierne a la documentación de respaldo y Vº Bº de todos los decretos, el Director DAEM de manera Interina se ha empoderado y ha dimensionado la importancia que todos los procesos administrativos deben salir visados por él.***

3.- No existen manuales de procedimientos, de funciones, de descripciones de perfiles de cargo, flujogramas de procesos, sistemas de comunicación y supervisión de las actividades. **(se mantiene al 27 de diciembre 2017)**

4.- La estructura administrativa que por antonomasia el DAEM dispone, no se encuentra establecida por un decreto alcaldicio, tampoco existe un manual de organización ni de funciones que esté diáfanamente establecido, como son la organización interna del Departamento, es decir los niveles jerárquicos existentes, y las funciones asignadas al personal. **(se mantiene al 27 de diciembre 2017)**

5.- Se inspecciono que el DAEM para ejercer sus funciones contables y administrativas no cuenta con manuales de procedimientos contables, de adquisiciones, de inventarios, que sirvan como herramientas para implementar una administración eficiente, eficaz y transparente. **(se mantiene al 27 de diciembre 2017)**

6.- La formulación del presupuesto se ejecuta sin intervención ni apoyo del Director de Educación ni apoyo de parte de la DAF. Lo mismo para la aprobación de adquisiciones, autorización de decretos de pago, determinación de disponibilidades presupuestarias. En resumen, la organización que se ha dado el DAEM en la práctica no se encuentra coordinada con la DAF ni con el Director de Educación, situación que permite una total autonomía de este Departamento, evidenciándose una falta de control de sus operaciones.

► ***Con respecto a esta observación se puede mencionar que al 27 de diciembre del 2017 se ha mejorado sustancialmente lo que concierne a la elaboración del presupuesto, el Jefe de Finanzas conjuntamente con el Director Daem lo generaron de manera conjunta. Se está concientizando que se debe trabajar como sistema y no de manera individual. Todavía falta entender y comprender los procesos críticos los cuales hasta el momento son de absoluta información del Jefe de Finanzas.***

7.- La información contable en la emisión de los Estados Financieros por parte del encargado de Finanzas no está actualizada desde el año pasado, situación que está en contra de todas las normativas vigentes.

► ***Con respecto a esta observación se puede mencionar que al 27 de diciembre del 2017 se ha mejorado la generación de informes contables, pero todavía falta para que la información fluya en los tiempos óptimos. Es imperativo desagregar funciones y equilibrar las cargas de trabajo en el DAEM.***

8.- En las entrevistas se pudo dilucidar que existen directores que operan con demasiada autonomía, saltándose todos los protocolos y el sentido común existente, tomando en cuenta que no existen procedimientos de control interno establecidos ni la autoridad por parte del Director de Educación. **(se mantiene en algunos casos excepcionales al 27 de diciembre)**

9.- No existe una actualización de las carpetas de los asistentes de la educación en cuanto a sus funciones reales versus lo nominal, lo mismo ocurre para los docentes en lo que se elevó información en plataforma para el pago de beneficios inherentes a sus cargos.

► ***Con respecto a esta observación se puede mencionar que al 27 de diciembre del 2017 se ha mejorado la generación de actualización de carpetas de funcionarios, tanto de los Asistentes de la Educación como de los Docentes.***

10.- Se han descontado a los funcionarios pagos por seguros de vida los cuales no se han reintegrado en la aseguradora en el momento oportuno, lo que conlleva a un riesgo alto que demanden al municipio.
► ***Con respecto a esta observación se puede mencionar que al 27 de diciembre del 2017 se regularizo esta situación, se gestionaron nuevamente los pagos en la compañía de seguro respectiva.***

2.- CONTROL INTERNO ESPECIFICO POR AREAS DEL DAEM.

Se hace presente que los hallazgos y recomendaciones contenidas en este punto comprenden todas las áreas relevantes y posibles de revisar de acuerdo al alcance de esta auditoria en cuestión.

2.1.- Área de subvenciones normales y otras

a) Al respecto se observó que los ingresos referidos a la subvención Base, PIE, Mantención, Pro-retención, FAEP son ingresadas a una sola cuenta corriente del Banco Estado, produciéndose un riesgo altísimo en la malversación de fondos públicos.

► ***Con respecto a esta observación se puede mencionar que al 27 de diciembre del 2017 se gestiono apertura de Cuenta Corriente FAEP 2017 en octubre del 2017.***

La Cuenta Corriente que tienen separada es de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). **(Al 31-07-2017)**

No obstante, lo anterior, el DAEM ha recibido sanciones de diversa índole, por ejemplo, en incumplimiento en lo mínimo a ejecución SEP del 70% de los ingresos percibidos durante 2012-2015, por parte de dos establecimientos que son Lonconao y Las Escalas, se elevó la solicitud de percibir por SEP este año 2017, pero tiene un efecto financiero porque se percibirá solo un 70% de ingresos hasta que no se regularice el saldo no ejecutado. ***En esto tiene completa responsabilidad el Director de Educación conjuntamente con el Jefe de UTP, ellos con los directores de cada establecimiento son los que deben establecer a través de su PME los lineamientos de gastos.***

b) Se observó que no existe un plan de fiscalización en terreno impartido por el Director de Educación en cuanto a las asistencias de los docentes, de alumnos, de licencias médicas reiteradas, de conductas éticas inherentes a los cargos. **Cabe recordar que la asistencia media es uno de los principales factores que inciden directamente en la percepción de los ingresos. (se mantiene en algunos casos excepcionales al 27 de diciembre)**

c) En la revisión se advirtió que no existen manuales de procedimientos o instructivos que permitan guiar a los funcionarios en el control tanto contable, administrativo y académico de estos proyectos, tampoco se han tomado en cuenta en un 100% los impartidos por la Superintendencia de Educación. **(se mantiene en algunos casos excepcionales al 27 de diciembre)**

d) No se emiten informes de ejecución de estos proyectos en los que se detalle claramente los fondos percibidos, los gastos por los diferentes Ítem o conceptos, el avance de los mismos y los saldos pendientes por ejecutar. Esta gestión es obligatoria sobre todo al momento de rendir cuenta pública. El Director de Educación es el que debiera exigir y conocer esta información en cuestión, con el motivo de socializarla con la Comunidad Educativa. **(se mantiene en algunos casos al 27 de diciembre)**

e) En lo que respecta a los ingresos percibidos por FAEP y Movámonos se han producido una serie de errores de gestión graves por parte del Director de Educación, el Jefe de UTP y el Jefe de Finanzas. No se han ejecutado como corresponde los fondos y menos aún se han rendido de manera oportuna y con las directrices emanadas del Ministerio de Educación, lo cual se corre el riesgo en la actualidad de no celebrar el convenio FAEP 2017 (250 millones aprox.) Todo está respaldado con los diferentes oficios que han enviado desde la Seremi de Educación reiterando que se solucione el tema en cuestión.

► ***Con respecto a esta observación se puede mencionar que al 27 de diciembre se logró con bastante esfuerzo firmar el Convenio FAEP 2017 y percibir $ 233.064.897, se ha trabajado coordinadamente con el Equipo DAEM en el logro de estos objetivos.***

f) La unidad de subvenciones no está formalmente creada, con funciones claras. Se actúa con bastante improvisación. Cabe recordar la implicancia que tiene la declaración de asistencia y todo lo que tenga que ver con la generación de nuevos ingresos. **(se mantiene al 27 de diciembre)**

g) No existen procedimientos establecidos en cuanto a tramitación y recupero de licencias médicas, considerando que también son flujos por percibir. Cabe recordar que es vital generar análisis de las licencias médicas y el director de Educación debiera implementar estas medidas de control. En las entrevistas se pudo percibir que las docentes solicitan licencias sin ningún control. **(se mantiene al 27 de diciembre)**

2.1.- Área de aportes de la Municipalidad al DAEM

En el presupuesto aprobado por el Concejo Municipal se consigna el monto que la Municipalidad aportaría al DAEM para financiar sus operaciones, este presupuesto es aprobado en acta del Consejo y se dicta el correspondiente decreto alcaldía.

En lo que va del año **(hasta el 31-07-2017)** se generó otra modificación presupuestaria de 50 millones porque el traspaso a educación convencional se había impetrado en su totalidad. Es dable mencionar que todo esto es por el NULO manejo de gestión por parte del Director de Educación en cuanto a los ingresos reales que genera cada establecimiento versus los gastos reales para que se produzca un punto de equilibrio, este análisis es vital que se genere prontamente para elaboración del PADEM 2018. Cabe recordar que la administración central no genera ingresos. El sistema se sustenta por lo que generan las Escuelas Municipales. Indagando y entrevistando a diversos actores en el ámbito de educación local, se reitera el exceso de personas contratadas en el ámbito docente, asistentes de la educación y personal DAEM, sin una estructura definida de remuneraciones. Por ejemplo, existen la Unidad de Psicosocial en la cual no se tiene claras sus funciones, cabe recordar que la principal función de esta unidad en todos los municipios es retener alumnos, conjuntamente con atender sus necesidades sociales. Esta función no se está ejecutando que es de salir a terreno a fiscalizar asistencia y generar informes caso a caso. **(Al 27 de diciembre los traspasos a Educación sumaron 243 millones, las demás observaciones se mantienen en algunos casos)**

Estos motivos de mal manejo directivo conjuntamente con otros son los que producen el desequilibrio financiero lo que conlleva a constantemente solicitar aportes extras por parte del Municipio.

3.- Unidad de Finanzas

El presupuesto de esta área es confeccionado directamente por el Jefe de Finanzas, no existiendo las medidas de control cruzado en el mismo Departamento por el Jefe DAEM. Los directivos son los primeros que debieran participar en este proceso. En la actualidad se desconoce si la percepción de los ingresos esta concordante con lo que se presupuestó. Lo mismo ocurre con el nivel de ejecución presupuestaria.

Se reitera que la responsabilidad no se delega, El Director de Educación debiera marcar los lineamientos y saber al detalle de la gestión pedagógica, administrativa y financiera de la Dirección de Educación.

► ***Con respecto a esta observación se puede mencionar que al 27 de diciembre se logró trabajar coordinadamente con el Director Daem y el Jefe de Finanzas, pero falta en poder generar sinergias que generen valor agregado a la gestión y por consiguiente a la Comunidad Escolar.***

RECOMENDACIONES

1.- Se hace imperativo arbitrar las medidas por parte de la primera autoridad comunal conjuntamente con el Jefe DAEM, para generar un cambio donde el personal del DAEM se oriente por completo al cumplimiento de las normativas vigentes, de la mano de un liderazgo técnico y motivacional. Considerando los desafíos de trabajo analítico, administrativo y financiero que se proyectan. PADEM, FAEP, MOVAMONOS, SEP, PIE, etc.

2.- Las deficiencias anotadas no permiten pronunciarse de manera detallada en algunos programas específicos como SEP, y PIE. Se sugiere prontamente ejecutar una auditoria focalizada a programas en cuestión.

3.- La formulación del presupuesto debe necesariamente recaer en varios actores atingentes por la implicancia y repercusión financiera administrativa que representa.

4.- Se recomienda una revisión y actualización constante de las carpetas del personal. Debe existir una concomitancia entre lo que está plasmado en el contrato vs las funciones reales de cada funcionario.

5.- En las áreas de compras y contrataciones, recursos humanos y contabilidad general de la nación, se recomienda efectuar capacitaciones al personal designado para descongestionar al jefe de finanzas DAEM, el riesgo al error es altísimo por la cantidad de funciones críticas e incompatibles que ejecuta. Necesariamente se deben separar y ordenar funciones y actos administrativos en esa área.

6.- Se debe levantar un inventario general en los establecimientos y en el DAEM. Además, junto con esta tarea, identificar cada bien con un código interno. Adicionalmente a este inventario se cotejar y corroborar con la Contabilidad, además del resguardo necesario.

7.- Es imperativo analizar la posibilidad de adquirir un nuevo sistema contable. El actual (CAS CHILE) ha presentado un sin fin de problemas técnicos, lo cual ha decantado en el retraso de presentación de informes contables.

8.- Es relevante que la primera autoridad se empodere técnicamente (por decisión discrecional) conjuntamente con el administrador municipal, para implementar las medidas de mejora y regularización en el Departamento de Administración de Educación Municipal que este en concomitancia a las normativas vigentes.

9.- El jefe de Finanzas en la actualidad ejecuta demasiadas funciones críticas e incompatibles, vulnerando lo establecido en la letra b), del Capítulo 1, de la mencionada resolución exenta Nº 1.485, de 1996, de ese origen, en relación a que las tareas y responsabilidades esenciales ligadas a la autorización, tratamiento, registro y revisión de las transacciones y hechos deben ser asignadas a personas diferentes.

10.- Con respecto a la cuenta Nº 114.03, Anticipos a Rendir Cuenta, esta presenta saldos en los periodos de cierre, situación que la misma Contraloria General de la Republica ha observado en varias ocasiones. Sobre el particular cabe recordar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 del decreto ley Nº 1.263, de 1975, las cuentas del ejercicio presupuestario deberán quedar cerradas al 31 de diciembre de cada año. Por lo tanto, de existir recursos entregados en administración o en calidad de anticipos a determinados funcionarios, cuya rendición de cuentas se encuentra pendiente, corresponderá efectuar las gestiones administrativas para regularizar esas operaciones y registrar contablemente los montos devengados y pagados durante el ejercicio. ***Se generará un instructivo especial para no autorizar ningún fondo en caso que disponga de alguno pendiente por rendir.***

MUNICIPALIDAD DE FUTALEUFU
DIRECCION DE CONTROL

OBSERVACIONES

• Se solicitará debido al cambio sustancial en página de la Superintendencia de Educación, los informes financieros históricos de cada establecimiento para analizar, corroborar y confeccionar saldos financieros empíricos. Se deben arbitrar las medidas desde el DAEM para regularizar posibles incongruencias en rendiciones históricas.

• Cabe señalar que hasta el momento no se han fiscalizado en terrenos con los decretos de pago las subvenciones SEP, PIE, etc., por parte de la Superintendencia de Educación. Es por tal motivo que se necesita generar un orden administrativo y financiero de manera holística.

PAULO C. DOMINGUEZ PAREGLIO
DIRECTOR DE CONTROL