

Participación Educativa

REVISTA DEL CONSEJO
ESCOLAR DEL ESTADO

Ministerio
de Educación, Cultura
y Deporte

Transparencia y mejora de la educación

Consejo
Escolar
del Estado

Segunda Época/Vol. **2**/N.º **3**/2013



PARTICIPACIÓN EDUCATIVA

SEGUNDA ÉPOCA. NÚMERO 3. DICIEMBRE 2013

TRANSPARENCIA Y MEJORA DE LA EDUCACIÓN

ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

Consejo de Dirección

Presidencia

Francisco López Rupérez
Presidente del Consejo Escolar del Estado

Vicepresidencia

María Dolores Molina de Juan
Vicepresidenta del Consejo Escolar del Estado

Secretario

José Luis de la Monja Fajardo
Secretario General del Consejo Escolar del Estado

Vocales

Montserrat Milán Hernández
Consejera de la Comisión Permanente

Roberto Mur Montero
Consejero de la Comisión Permanente

Jesús Pueyo Val
Consejero de la Comisión Permanente

Consejo de Edición

María Dolores Molina de Juan
(Consejo Escolar del Estado)

José Luis de la Monja Fajardo
(Consejo Escolar del Estado)

Isabel García García
(Consejo Escolar del Estado)

Almudena Collado Martín
(Consejo Escolar del Estado)

Antonio Frías del Val
(Consejo Escolar del Estado)

Juan Ramón Villar Fuentes
(Consejo Escolar del Estado)

Juan Luis Cordero Ceballos
(Consejo Escolar del Estado)

Consejo Asesor

Bonifacio Alcañiz García
Francisco J. Carrascal García
Julio Delgado Agudo
José Antonio Fernández Bravo
Mariano Fernández Enguita
Alfredo Fierro Bardají
José Luis Gaviria Soto
Samuel Gento Palacios
M^a Luisa Martín Martín
José María Merino
Sara Moreno Valcárcel
Arturo de la Orden Hoz
Francesc Pedró i García
Beatriz Pont
Gonzalo Poveda Ariza
M^a Dolores de Prada Vicente
Ismael Sanz Labrador
Rosario Vega García

Fotografías:
<http://bit.ly/1bwWS45>

ISSN 1886-5097
NIPO 030-13-166-8

ntic.educacion.es/cee/revista

participacioneduca@mecd.es



Presentación

Francisco López Rupérez **3**

Entrevista

José Manuel Romay Beccaría, *Presidente del Consejo de Estado* **5**

La transparencia: el marco político y jurídico

Transparencia y calidad de la democracia. Eugenio Nasarre Goicoechea **9**

La transparencia en la Unión Europea. Una visión comparada. M^a. Del Valle Ares González **15**

La transparencia en el marco normativo español. Oscar Sáenz de Santamaría Gómez-Mampaso **25**

La "Ley de transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno", y la responsabilidad en la acción pública. Pedro Ramón Gómez de la Serna **35**

La transparencia y la mejora de los sistemas educativos

La transparencia y la mejora de los sistemas educativos. El caso de PISA. Andreas Schleicher y Pablo Zoido Lobatón **45**

El Monitor de Educación y Formación en la Unión Europea. Joaquín Martínez Muñoz **53**

Los sistemas nacionales de indicadores como instrumentos de transparencia. Limitaciones y posibilidades. Felipe Martínez Rizo **67**

Evaluación de la eficacia de las políticas educativas y transparencia: la importancia de los experimentos aleatorizados. José García Montalvo **75**

Ámbitos de transparencia de los centros educativos

La web de centro como instrumento de transparencia educativa. Ferran Ruiz i Tarragó **83**

Un sistema básico de indicadores para los centros escolares. Julio Puente Azcutia **93**

El Expediente Educativo Electrónico. Hacia un sistema digital compartido para la gestión de información académica del alumno. José Quirino Vargas Ibáñez **101**

La transparencia económica en los centros públicos. Contextos, costes y eficiencias. José Manuel Bolado Somolinos **117**

La transparencia económica en los centros privados concertados. Contextos, costes y eficiencias. Luis Centeno Caballero **131**

Buenas prácticas y experiencias educativas

Spacial Helpers, el emprendimiento desde la escuela. Alicia Larráyoiz Echarte y Andrea Etxebarria Barinagarrementeria **141**

Propuesta bilingüe para el currículo integrado en las actividades extraescolares de las Secciones Españolas en el exterior. Experiencia en Liverpool. Cristina España Pérez **151**

Otros temas

Antecedentes, selección, formación y calidad de los directores escolares. Isabel Cantón Mayo **165**

Localización de fuentes cerebrales en niños generadas por estimulación multilingüística simultánea. Tomás Ortiz Alonso, Caetana Varela Hall y José Matías Santos García **175**

Recensiones de libros

"La escuela que necesitamos" (E.D. Hirsch. 2012). Inmaculada Egido Gálvez **187**

"Neuroeducación" (Francisco Mora. 2013). Tomás Ortiz Alonso **191**

"Catálogo bibliográfico de los siglos XVI al XIX. Instituto Isabel la Católica (Madrid)" (Encarnación Martínez Alfaro y Ángeles Castilla López). Juan Leal Pérez-Chao **194**

"International Handbook of Psychology in Education" (Littleton, K., Wood, C. y Staarman, J. K. 2012). Gonzalo Vázquez Gómez **196**

LA TRANSPARENCIA ECONÓMICA EN LOS CENTROS ESCOLARES PÚBLICOS. CONTEXTO, COSTES Y EFICIENCIA

FINANCIAL TRANSPARENCY IN PUBLIC SCHOOLS. CONTEXT, COSTS AND EFFICIENCY

José Manuel Bolado Somolinos

Inspección General de Servicios del MECD

Resumen

La transparencia económica y social es una necesidad sentida, firme y crecientemente, en las sociedades democráticas. Constituye uno de los objetivos esenciales de la sociedad moderna, en la procura de una verdadera democracia, de una eficiencia económica adecuada y de un mínimo de equidad social. El sector público se financia con el esfuerzo de todos los ciudadanos, por ello la exigencia de un adecuado nivel de transparencia en él resulta incontestable, puesto que los ciudadanos tienen derecho a conocer las cuentas y la gestión económica de los fondos públicos utilizados. En consecuencia, a los centros escolares públicos, como integrantes del sector público, también les alcanza de lleno la exigencia de transparencia y rendición de cuentas. Por ello, en la medida en que sus sistemas de información se perfeccionen, los niveles de transparencia proporcionados por dichos centros podrán ser de mayor calidad, para satisfacción de todos los ciudadanos y mejora de la realidad educativa española. En todo caso, avanzar hacia un sistema de indicadores económicos de los centros escolares financiados con fondos públicos constituye un reto inaplazable que requiere, como tantos otros, el compromiso firme de todos los sectores educativos implicados. Obviamente, corresponde a las administraciones educativas impulsar las mejoras necesarias para favorecer la transparencia en el ámbito escolar.

Palabras clave: transparencia, centros escolares públicos, financiación con fondos públicos, rendición de cuentas, eficiencia económica, perfeccionamiento de los sistemas de información, autonomía de gestión y responsabilidad.

Abstract

The economic and social transparency is a strong and increasingly felt need in democratic societies. It is one of the essential objectives of modern society in the pursuit of true democracy, a proper economic efficiency and social equity minimal. The public sector is financed through the efforts of all citizens, hence the requirement for an adequate level of transparency it is undeniable, since citizens are entitled to know the accounts and the financial management of public funds used. Consequently, public schools, how public sector members, also rips the need for transparency and accountability. Therefore, to the extent that their information systems are improved levels of transparency provided by these centers may be of higher quality, to the satisfaction of all citizens and improving the Spanish educational reality. In any case, moving towards a system of economic indicators of schools publicly funded is an urgent challenge that requires, like many others, a firm commitment to all educational sectors involved. Obviously, it is for the education authorities improvements required to promote transparency in the school.

Keywords: transparency, public schools, public funding, accountability, economic efficiency, improved information systems, management autonomy and responsibility.

1. Introducción

El Consejo Escolar del Estado ha formulado diversas propuestas de mejora —capítulo E del *Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo*—, orientadas a incidir positivamente en la realidad educativa española. Algunas de estas propuestas se han emitido para avanzar en la transparencia del sistema a través de la mejora de los datos estadísticos e informes facilitados a los ciudadanos; información que estaría referida tanto al orden académico como al plano económico, dentro del marco educativo.

En este contexto y en aras de tal mejora, resulta imprescindible que la transparencia se proyecte en primer término desde los propios centros escolares, puesto que éstos son la fuente de información educativa más inmediata, a través de la cual la comunidad escolar del centro puede llegar a conocer los datos educativos y económicos que le son propios, con una incidencia más directa y singularizada.

La transparencia económica y social es una necesidad sentida firme y crecientemente en las sociedades democráticas. Constituye uno de los objetivos esenciales de la sociedad moderna, en la procura de una verdadera democracia, de una eficiencia económica adecuada y de un mínimo de equidad social. El rápido desarrollo y constante progreso que experimentan las Tecnologías de la Información y la Comunicación en nuestros días llevan a que el

siglo XXI esté llamado a ser el “siglo de la información y el conocimiento”. Por ello, uno de los primeros derechos de los ciudadanos en la sociedad actual ha de ser el derecho a la información, a todos los niveles. Derecho que corresponde impulsar a las administraciones públicas, por una parte, y a las entidades privadas y la sociedad civil por otra.

El sector público tiene un peso específico muy significativo dentro del sistema económico de los países desarrollados, siendo el motor de una proporción muy importante de sus economías. Y dado que el sector público se financia con el esfuerzo de todos los ciudadanos, la exigencia de un adecuado nivel de transparencia en él resulta incontestable, puesto que los ciudadanos tienen derecho a conocer las cuentas y la gestión económica de los fondos públicos utilizados.

Desde que se dispone de los medios informáticos, se han ido produciendo notables avances en términos de transparencia y rendición de cuentas, como mecanismos reguladores y evaluadores de las administraciones públicas. En este sentido, la transparencia puede entenderse como un mecanismo del propio sistema que tiene como fin último la gobernabilidad democrática y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Muchos países cuentan con leyes de transparencia. España era uno de los pocos países europeos que carecía de una Ley de Transparencia. Por ello, el Gobierno, conocedor de que la recupe-

ración de la confianza de los ciudadanos pasa también por el fortalecimiento de las instituciones, remitió al Parlamento, en la segunda mitad del año 2012, el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley considerada como pieza fundamental que contribuirá de forma determinante a restaurar la confianza en las instituciones y a mejorar la calidad de nuestra democracia, puesto que, a juicio del Gobierno, es una Ley completa en términos de obligaciones de transparencia de nuestras administraciones, que garantizará el derecho de todos los ciudadanos a acceder a la información pública y que reforzará la responsabilidad de los gestores públicos en el ejercicio de sus funciones y en el manejo de los recursos que son de todos.

En España, una parte de los recursos públicos disponibles se destina a financiar la educación. En consecuencia, a los centros docentes sostenidos con fondos públicos les alcanza de lleno la exigencia de transparencia y rendición de cuentas ya señalada. Por ello, en la medida en que sus sistemas de información se perfeccionen, los niveles de transparencia proporcionados por dichos centros podrán ser de mayor calidad, para satisfacción de todos los ciudadanos y mejora de la realidad educativa española. En todo caso, avanzar hacia un sistema de indicadores económi-

cos de los centros escolares financiados con fondos públicos constituye un reto inaplazable que requiere, como tantos otros, el compromiso firme de todos los sectores educativos implicados. Obviamente, corresponde a las administraciones educativas impulsar las mejoras necesarias para favorecer la transparencia en el ámbito escolar, lo que redundará en la mejora de las herramientas de análisis y de seguimiento de la actividad educativa, y de las medidas de mejora de la calidad del sistema educativo español.

2. La idea de transparencia

La importancia que un país concede a la educación de sus ciudadanos queda reflejada por la financiación pública que la Administración destina a proveerla de recursos humanos y materiales. A este respecto, un indicador conocido es el del “gasto público en educación y su relación con el PIB”. La Tabla 1, que insertamos a continuación, muestra la evolución de este índice en España durante el período 2002-2012.

Tabla 1. Gasto público en educación⁽¹⁾ y su relación con el PIB

Años	Excluidos Capítulos financieros ⁽²⁾		Incluidos Capítulos financieros ⁽²⁾	
	Importe (millones €)	% PIB ⁽³⁾	Importe (millones €)	% PIB ⁽³⁾
2002	31.474,7	4,32	31.633,0	4,34
2003	34.108,9	4,36	34.349,6	4,39
2004	36.290,6	4,31	37.268,5	4,43
2005	38.768,0	4,26	39.122,9	4,30
2006	42.280,7	4,29	42.512,6	4,31
2007	45.983,3	4,37	46.459,3	4,41
2008	50.287,3	4,62	50.880,4	4,68
2009	52.572,1	5,02	53.092,2	5,07
2010 ⁽⁴⁾	52.172,9	4,97	52.714,5	5,03
2011 ⁽⁵⁾	51.569,2	4,85	52.025,0	4,89
2012 ⁽⁶⁾	50.448,6	4,76	51.055,9	4,81

⁽¹⁾ Se refiere al gasto en educación (Presupuestos Liquidados) del conjunto de las Administraciones Públicas, incluyendo Universidades.

⁽²⁾ Los capítulos financieros corresponden a los capítulos 3 (gastos financieros de operaciones corrientes), 8 y 9 (Activos y pasivos financieros de operaciones de capital).

⁽³⁾ PIB: hasta el año 2011 y última previsión del Ministerio de Economía y Hacienda para 2012 (julio de 2012).

⁽⁴⁾ Cifra provisional.

⁽⁵⁾ Cifra estimada en base a presupuestos iniciales.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras. Curso escolar 2012/2013.

Como comparación, cabe señalar que en el año 2009 — anualidad de mayor financiación pública española—, la media del gasto público en educación como porcentaje del PIB en los 27 países de la Unión Europea se situó en 5,41%, quedando España algo por debajo de esa media, con 5,07%. En este sentido, los

fondos públicos destinados a la educación alcanzaron en nuestro país ese año la suma de 53.092.219,90 millones de euros. A continuación, la Tabla 2 recoge la distribución del gasto público en educación de dicho ejercicio, por tipo de administración y comunidad autónoma.

Tabla 2. Gasto público en educación por tipo de administración. Año 2009

	Unidades: miles de euros y % vertical					Total	
	Ministerio de Educación y Consejerías/Dptos. De Educación	Otros Ministerios. Otras Consejerías o Dptos.	Financiación privada incluida en educación universitaria	Corporaciones Locales y ciudades Autónomas	Transferencias de las AA.EE a las CC.LL	N	%
Andalucía	7.870.521,7	634.380,0	-320.995,8	261.133,7	-17.031,4	8.518.008,2	16,0
Aragón	1.227.369,8	44.399,6	-47.522,7	82.948,8	-15.730,8	1.2917.464,7	2,4
Asturias (Principado de)	930.163,1	68.321,3	-30.093,0	47.321,9	-9.793,3	1.005.920,0	1,9
Baleares (Islas)	910.237,0	167.770,0	-13.352,0	70.991,4	-5.213,0	979.433,4	1,8
Canarias	1.801.627,4	108.075,3	-30.663,0	107.908,5	-5.672,0	1.981.276,2	3,7
Cantabria	578.574,1	19.805,9	-22.324,0	18.494,9	-2.437,8	592.086,1	1,1
Castilla y León	2.385.895,5	124.021,8	-80.707,2	88.320,4	-8.287,0	2.509.243,5	4,7
Castilla-La mancha	2.010.916,5	128.851,2	-27.043,2	88.047,8	-28.885,1	2.172.887,2	4,1
Cataluña	6.931.848,8	104.189,8	-296.351,3	910.062,3	-359.932,7	7.7289.816,9	13,7
Comunidad Valenciana	5.088.006,4	139.527,1	-172.670,3	248.881,4	-28.756,3	5.274.988,3	9,9
Extremadura	1.077.362,5	102.389,2	-20.961,5	39.739,7	-7.885,6	1.190.644,3	2,2
Galicia	2.620.886,2	111.346,4	-82.276,1	111.106,3	-2.719,6	2.758.343,2	5,2
Madrid (Comunidad de)	5.473.449,1	170.693,0	-286.759,4	296.626,9	-11.232,2	5.642.777,4	10,6
Murcia (Región de)	1.492.597,6	55.717,3	-32.276,2	86.146,9	-24.260,9	1.572.924,5	3,0
Navarra (Com. Foral de)	674.733,0	14.991,1	12.344,1	86.879,2	-36.666,5	727.592,7	1,4
País Vasco	2.817.312,4	27.087,7	-39.930,8	151.501,9	-40.413,8	2.915.678,4	5,5
Rioja (La)	280.982,7	14.290,9	-5.234,0	13.693,3	-5.854,7	297.824,2	0,6
Ceuta				9.088,0		9.088,0	0,0
Melilla				7.149,1		7.149,1	0,0
Administración General del Estado ¹	2.139.053,8	334.664,9	-74.574,1		-18,0	6.355.173,6	12,0
Total	46.311.510,6	2.220.643,3	-1.511.078,7	2.725.988,4	-610.790,7	53.092.219,9	100,0

(1) Deducidos del Ministerio de Educación 841.928 miles de euros que figuran en las administraciones educativas (AA.EE) de las comunidades autónomas y de otros ministerios 1.199.148 miles de euros y que se encuentran en otras consejerías o departamentos de las comunidades autónomas. Además, en el total de la Administración General se incorporan 3.955.947 miles de euros de cotizaciones sociales imputadas.

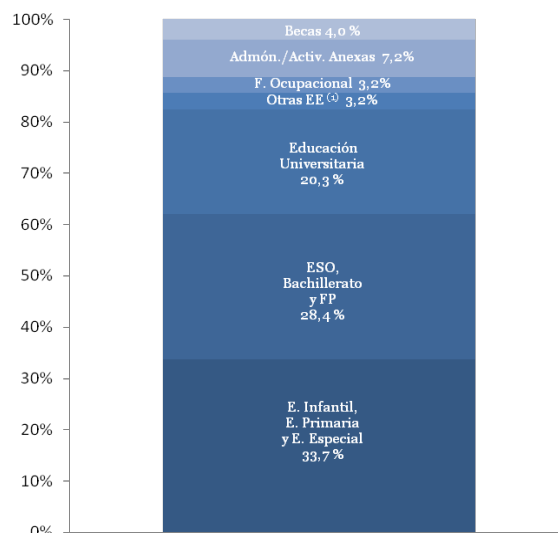
Fuente: Consejo Escolar del Estado. Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2010-11.

Con datos del año 2010, el gasto público español en educación (incluidos capítulos financieros) se reparte porcentualmente, según naturaleza económica, en las partidas siguientes: 1. Gastos de personal, 62,2%; 2. Otros gastos corrientes 16,7%; 3. Concier-tos y subvenciones a la enseñanza privada, 10,7%; 4. Gastos de capital, 9,4%; y 5. Activos y pasivos financieros, 1%. Por otro lado, el reparto en función de la actividad se muestra en la Figura 1. Puede observarse que algo más del 65% de la inversión se destina a financiar las enseñanzas no universitarias.

En los niveles de enseñanzas no universitarias, la financiación pública se extiende a los centros escolares públicos y a los centros escolares privados concertados.

La previsión del MECD referida al curso escolar 2012-2013 acerca del número de alumnos de enseñanzas no universitarias anticipa una cifra de 8.050.654 estudiantes; repartidos entre las enseñanzas de régimen general no universitarias, régimen espe-cial y educación de adultos. Las grandes cifras indican que dos tercios de esos alumnos acudirán a los centros escolares públicos, proporción que se incrementa en las enseñanzas no obligatorias. Utilizando datos del curso 2011-12, se constata que en la enseñan-za Infantil, con una cifra de 1.912.380 alumnos inscritos, el 65,1% se escolariza en centros públicos, el 24,1% sigue la enseñanza concertada, y el 6,5% acude a la enseñanza privada no concertada.

Figura 1. Distribución del gasto público en educación por actividad. Año 2010



(1) Enseñanzas de Régimen especial, Educación para personas adultas y otras enseñanzas.

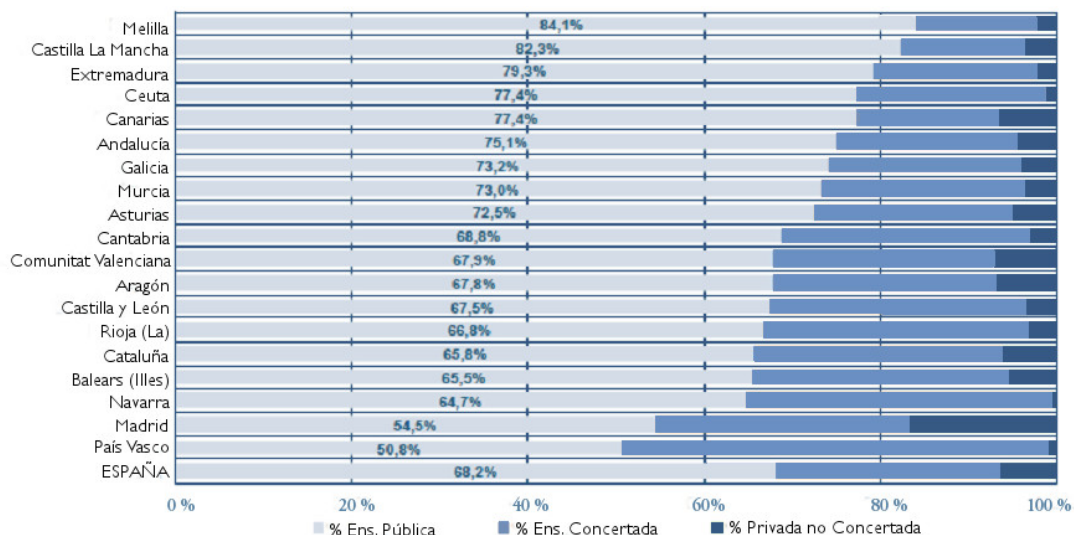
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras. Curso escolar 2012/2013.

En la ESO, sobre 1.791.968 alumnos, los datos señalan que el 65,9% sigue la enseñanza pública, un 30,6% acude a la privada concertada y el 3,5% se escolariza en centros privados no concertados. En Bachillerato, con una previsión de 685.100 alumnos, el 76,0% acude a un centro público, el 9,5% sigue la enseñanza privada concertada y el 14,5% asiste a un centro privado no concertado. Finalmente, en las enseñanzas de régimen especial —que no están concertadas—, un 92,7% de los alumnos se forma en centros escolares públicos y el 7,3% restante adquiere su formación en centros privados no concertados.

Obviamente, los porcentajes anteriores no son generalizables

puesto que la distribución por autonomías es desigual. En este sentido, ciñéndonos a los datos referidos a las enseñanzas de régimen general no universitarias, se comprueba que en nuestro país la distribución del alumnado por titularidad del centro escolar, financiación y comunidades, no es homogénea. Así, siguiendo con datos del curso 2011-2012, la Figura 2 recoge los porcentajes de alumnos en función de la clase de enseñanza que siguen, por Comunidades y Ciudades Autónomas. En ella se observa que los porcentajes de enseñanza pública oscilan desde algo más del 50%, en el País Vasco y Madrid, hasta más del 80%, en Castilla-La Mancha y Melilla. Resultando un 68,2% para la media española.

Figura 2. Distribución del alumnado de Enseñanzas de Régimen General no universitarias. Curso 2011-2012¹



(1) Datos avance con estimaciones para la distribución de la enseñanza privada entre concertada y no concertada.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras. Curso escolar 2012/2013.

3. El centro escolar público: costes y eficiencias

La red de centros docentes de nuestro país cuenta con algo más de veinte mil centros escolares públicos destinados a impartir enseñanzas de régimen general no universitarias y de régimen especial. La Tabla 3 recoge la previsión del MECD para el curso 2012-2013 referida al número de centros clasificados por las enseñanzas que imparten. Puede observarse que, en las enseñanzas de régimen general no universitarias, los centros escolares públicos representan el 68,29% del total, y en las enseñanzas de régimen especial ese porcentaje es algo mayor, puesto que alcanzan el 74,81%.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece, Artículo 112, que corresponde a las Administraciones Educativas dotar a los centros públicos de los medios materiales y humanos necesarios para ofrecer una educación de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en la educación. La financiación de estos centros se efectúa, así, con cargo a los Presupuestos del Estado y de otras Administraciones Públicas, cuyos capítulos de gasto según la clasificación económica son los siguientes: 1. Gastos de Personal; 2. Gastos corrientes en Bienes y Servicios; 3. Gastos Financieros; 4. Transferencias Corrientes; 5. Fondo de Contingencia; 6. Inversiones Reales; 7. Transferencias de Capital; 8. Activos Financieros; y 9. Pasivos Financieros.

El presupuesto ordinario de los centros escolares públicos se financia, básicamente, con créditos de los capítulos 1, 2, 4 y 6. Los créditos del capítulo 4, destinados a becas y ayudas de los estudiantes, no tienen como destinatarios a los centros escolares, sino a los propios interesados, por consiguiente, aunque estas partidas forman parte de los gastos de educación, no deben ser incluidas, objetivamente, como costes de los centros. De hecho, es necesario diferenciar entre datos económicos de enseñanza y otros referidos a servicios complementarios, actividades extraescolares no obligatorias y demás servicios. Así, del capítulo 4 sólo deberían estimarse como gastos imputables a los centros escolares públicos los créditos de los conceptos 483 y 489, o semejantes, destinados a financiar proyectos de innovación aplicada, buenas prácticas para la dinamización de las bibliotecas de los centros escolares, puesta en práctica entre centros de proyectos comunes, rutas literarias y científicas, escuelas viajeras y premios diversos. Es decir, aquellos cuyo destinatario sea el propio centro escolar público. Del mismo modo, los créditos del capítulo 6, Inversiones Reales, destinados a financiar contratos mayores de obras de reparación y conservación de edificios y de reparación y reposición de mobiliario y equipos, deben entenderse ajenos a los presupuestos ordinarios de los centros, entre otros motivos por ser puntuales, excepcionales y su gestión correr a cargo directamente de las Administraciones Educativas correspondientes.

Tabla 3. Previsión del número de centros escolares. Curso 2012-2013

	Total	Enseñanza Pública	Enseñanza Concertada y Privada
Centros de EE. Régimen General no universitario	27.439	18.739	8.700
Centros de E. Infantil ¹	8.328	4.164	4.164
Centros de E. Primaria ²	10.326	9.833	493
Centros de E. Primaria y E.S.O. ²	2.177	583	1.594
Centros de ESO/Bachillerato/FP	4.689	3.951	738
Centros de E. Primaria, ESO y Bachillerato/FP ²	1.428	4	1.424
Centros específicos de Educación Especial	482	196	286
Centros específicos de E. a distancia	9	8	1
Centros de EE. Régimen Especial³	1.997	1.494	503
Escuelas de Arte y Esc. Sup. Artes Plásticas y Diseño	127	103	24
Centros de EE. de Música	423	280	143
Centros de EE. de Danza	68	31	37
Centros de EE. de Música y Danza ⁴	974	724	250
Centros de EE. de Arte Dramático	15	11	4
Escuelas Oficiales de Idiomas	312	312	0
Centros de EE. Deportivas	78	33	45

(1) Centros autorizados por las Administraciones Educativas.

(2) Además pueden impartir E. Infantil.

(3) Datos del curso 2011-2012

(4) Escuelas que imparten enseñanzas no concertadas a títulos con validez académica o profesional, reguladas por las Administraciones Educativas.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras. Curso escolar 2012-2013.

Los créditos del capítulo 1, Gastos de Personal, son gestionados de forma directa por las Administraciones Educativas. Los centros escolares públicos sólo administran los créditos destinados a atender sus gastos corrientes de funcionamiento; se trata mayoritariamente de fondos facilitados por el sistema de pagos “en firme” pertenecientes al capítulo 2, concepto 229, “gastos de funcionamiento de centros docentes no universitarios”, y otros asimilados. A los que se añaden otros fondos de los capítulos 2, 4 y 6 de menor cuantía, suministrados por el sistema de pagos “a justificar”² para atender otros gastos específicos de funcionamiento. Los centros escolares públicos no disponen de autorización

para suscribir contratos mayores³ de obras, suministros y/o servicios.

Los gastos de personal constituyen la partida de mayor peso en el coste de un centro escolar público, puesto que pueden llegar a representar más del 75% del presupuesto de gastos del mismo. Esta partida incluye los apartados siguientes: 1. Retribuciones básicas y complementarias de todos los empleados públicos que prestan servicio en el centro escolar —equipo directivo, profesores y personal de administración y servicios—; 2. Cuotas, prestaciones y gastos sociales del personal a cargo del empleador; 3. Gastos de formación y perfeccionamiento del personal. La dotación de profesores de un centro escolar público se configura de acuerdo con la matrícula de alumnos, la distribución de los estudiantes por etapas, ciclos, cursos, modalidades y grupos, el número de horas lectivas semanales de las diferentes materias y/o enseñanzas y la atención de otras necesidades educativas de los alumnos, legalmente previstas, más las dedicaciones horarias añadidas contempladas para el equipo directivo y los profesores. La suma

¹ Los pagos “en firme” son de justificación diferida o existe una norma que excusa presentar la documentación (facturas, recibos, etc.) que justifica la contraprestación que legitima al acreedor a recibir el pago (caso de los centros docentes públicos, cuya fiscalización inmediata ejerce el Consejo Escolar del Centro, como órgano de participación de la comunidad escolar). Los documentos justificativos quedan en el centro docente a disposición de la Intervención y del Tribunal de Cuentas. La propuesta de orden de pago de los libramientos “en firme” se somete a la Intervención, aunque no constituye requisito indispensable para que sea intervenida aportar la documentación justificativa.

² Con este modelo la justificación del gasto se presenta ante la Intervención una vez efectuado el mismo, mediante la presentación de las cuentas y documentos justificativos correspondientes (facturas, recibos, etc.), para que sea intervenido por aquella.

³ Conforme a la Ley de Contratos del Sector Público vigente, los centros docentes públicos de enseñanzas escolares sólo pueden aprobar expedientes de gasto para la reparación y conservación de edificios y otras construcciones cuando el presupuesto de las obras sea inferior a 50.000,00 euros por cada expediente, y siempre que no requieran redacción de proyecto. Del mismo modo, los contratos de suministros y servicios suscritos por dichos centros sólo podrán ser gestionados por éstos cuando el presupuesto de cada expediente no sobrepase la cuantía de 18.000 euros.

de necesidades docentes descrita se pone en relación con las dedicaciones horarias laborales legales del profesorado, y como resultado se obtiene la dotación de profesores que el centro necesita cada curso. Corresponde a las Administraciones Educativas determinar el número de profesores necesarios en cada caso. Las nóminas y la gestión de personal son competencia directa de cada Administración Educativa. Obviamente, son estas instancias administrativas, centrales y periféricas, quienes, en este nivel y en ejercicio de la transparencia, pueden y deben facilitar la información económica explicativa más adecuada acerca de los datos anteriores. Los primeros interesados en conocer dichos datos son los propios centros escolares públicos, puesto que así ellos podrán elaborar también informaciones más completas, una vez conocidos los gastos de personal en su valoración más fiable.

Los gastos de corrientes de funcionamiento están recogidos en los presupuestos anuales del centro. Las asignaciones del capítulo 2 se libran por el sistema de pagos “en firme”, lo que permite que el saldo remanente de un ejercicio pueda incorporarse como primer ingreso del siguiente. Finalizado el ciclo de ejecución presupuestaria, los centros escolares públicos rinden, a fecha 31 de diciembre de cada año, la oportuna cuenta de gestión ante la Administración Educativa respectiva.

A los gastos anteriores se podrían añadir, como otro coste del centro, unos gastos indirectos de administración general, que pueden calcularse en función de la magnitud del presupuesto de cada centro. Así, la cuota parte que corresponde a un centro de los gastos de dirección y servicios generales de la Administración Educativa, se podría calcular aplicando la fórmula de la Figura 3.

Figura 3. Cálculo de los costes indirectos de administración y servicios generales

$$CP(\text{en } \text{€}) = \frac{PC(\text{en } \text{€})}{PAE(\text{en } \text{€})} \cdot DSAE(\text{en } \text{€})$$

CP: Cuota parte que corresponde al centro escolar.

PC: Presupuesto del centro financiado por la Administración educativa (personal y funcionamiento corriente).

PAE: Presupuesto total que gestiona la Administración educativa.

DSAE: Gastos de dirección y servicios generales de la Administración educativa.

Considerando todos los gastos anteriores, se determina el coste del centro escolar (coste de enseñanza, ya que a estos efectos no deben contabilizarse los costes de los servicios complementarios, actividades extraescolares no obligatorias y otros servicios abonados por los alumnos) en lo que pudiéramos denominar su financiación habitual o presupuesto ordinario. Excepcionalmente y con carácter muy puntual, puede haber, como ya se ha dicho, otros

gastos de capítulo 6 referidos a contratos mayores de obras de reparación y conservación de edificios, y a reparación y reposición de mobiliario y equipos del centro escolar público; gastos que, a efectos de coste anual del centro aquí, no consideraremos. La Figura 4 recoge el coste C de un centro escolar público, según los componentes de coste que se han citado.

Figura 4. Coste y componentes del coste de un centro escolar público

$$C = \boxed{\text{Gastos de personal}} + \boxed{\text{Gastos funcionamiento del concepto 229 y asimilados "Pagos en firme"}} + \boxed{\text{Otros gastos de funcionamiento conceptos distintos del 22 "Pagos a justificar"}} + \boxed{\text{Costes indirectos de administración y servicios generales}}$$

En la contabilidad de los centros escolares públicos no se plantea la amortización del inmovilizado, entendida ésta como una de las partes de financiación interna o autofinanciación de la empresa, justificada por la depreciación o pérdida de valor que sufre cualquier activo fijo, bien material o inmaterial, como consecuencia del paso del tiempo. Pérdida de valor que se puede producir por dos motivos: a) El bien se deteriora como consecuencia de su uso; b) El bien sufre una obsolescencia tecnológica como consecuencia de la aparición de nuevos equipos o procedimientos que dejan obsoleto nuestro activo. La amortización es la imputación de la depreciación al coste de la empresa y se denomina *fondo de amortización* a un fondo que se crea para compensar la pérdida de valor o depreciación de ciertos elementos patrimoniales. En función del método de amortización seguido, dicho fondo crece cada año por un importe igual a la depreciación correspondiente, de tal modo que al final de la vida económica del

bien amortizado la empresa podrá reponer ese bien con el dinero acumulado en el fondo de amortización.

En los centros escolares públicos, los gastos de conservación y reparación de edificios, así como los de conservación y reparación de mobiliario y equipo, se presupuestan y contabilizan dentro de cada ciclo presupuestario, en las cuentas de gestión de los propios centros escolares, cuando esas actuaciones son menores — contratos menores—, y se financian con créditos del capítulo 2, concepto 229 o similares, “gastos de funcionamiento de centros docentes no universitarios”. Las inversiones del capítulo 6 (“Inversiones reales”), conceptos 620 (“Inversión nueva”) y 630 (“Inversión de reposición”), salvo casos de menor cuantía, suelen ser gestionadas directamente por las Administraciones Educativas.

Conocido el coste anual de un centro, se puede establecer un indicador económico importante: el coste de cada puesto escolar

del mismo. Dicho indicador pone en relación el coste del centro con la matrícula de alumnos de éste. En la Figura 5 se inserta la expresión que, conocido el coste del centro y su matrícula, lleva a calcular el valor del coste de cada puesto escolar, **Cpe**.

Figura 5. Coste del puesto escolar

$$C_{pe} = \frac{\text{Coste del centro}}{\text{N}^\circ \text{ Alumnos del centro}}$$

Este indicador es apropiado para establecer comparaciones directas entre centros similares, ya que nos permite visualizar grados de eficiencia en el uso de los fondos públicos. En efecto, para niveles estándar de eficacia, será más eficiente aquel centro que presente un coste del puesto escolar más bajo, puesto que un índice menor, a igualdad de eficacia, representa un uso más racional de los medios humanos y/o una optimización mayor de los recursos económicos disponibles.

Obviamente, el coste del centro se puede poner en relación con diferentes resultados o metas del centro. Así, por ejemplo, cabe la posibilidad de establecer relaciones tales como: *coste del centro/ número de alumnos que promocionan curso*; *coste del centro/número de títulos, certificados o diplomas obtenidos por los alumnos*; y otras semejantes.

La eficiencia, entendida como eficacia al menor coste posible, siempre es deseable. Así, con crisis o sin ella, se hace necesario fomentar el talento y la creatividad de los gestores escolares para que éstos sean capaces de hacer más cosas con los mismos recursos. Cuando se trata de gestionar fondos públicos, esa necesidad se torna en exigencia para los responsables de dicha gestión. De este modo, administrar eficientemente los medios humanos y los recursos económicos de los centros escolares públicos se plantea como una obligación ineludible de cada equipo directivo, lo que implica, también, por transparencia, rendir cuentas de la gestión económica realizada.

4. La ejecución presupuestaria del centro escolar público: hacia un sistema de indicadores económicos de gestión

El Artículo 123 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, reconoce la autonomía de gestión económica a los centros escolares públicos, con los límites establecidos por la normativa vigente. A tal fin, esta Ley establece que los centros públicos expresarán la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos, a través de la elaboración de su proyecto de gestión, en los términos que regulen las Administraciones Educativas. Del mismo modo, dicha Ley determina que los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios, previa aprobación del Consejo Escolar del centro, en los términos que establezcan las Administraciones Educativas, dentro

de los límites que la normativa vigente establece. Estos recursos no podrán provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres y de alumnos en cumplimiento de sus fines, y deberán ser aplicados a sus gastos, de acuerdo con lo que las Administraciones Educativas establezcan.

En cualquier empresa o entidad que realice una actividad, ya sea pública o privada, el instrumento característico de planificación a corto y medio plazo se denomina presupuesto. En los centros escolares públicos, el presupuesto es la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el centro para su funcionamiento, así como de los ingresos que prevé obtener para financiar aquellas. Por consiguiente, los ingresos tendrán un carácter estimativo y los gastos un carácter limitativo. Son principios rectores del presupuesto:

1. El equilibrio entre ingresos y gastos o coincidencia de las sumas de ingresos y de gastos.
2. La eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos fijados y en la utilización de los recursos disponibles para alcanzar los fines o metas que el centro pretende.

El ejercicio presupuestario de los centros escolares públicos se hace coincidir con el curso escolar o con el año natural, según determinación de las Administraciones Educativas correspondientes.

El proyecto de presupuesto de un centro escolar público debería ir siempre acompañado de una memoria justificativa que defina los objetivos a conseguir; los programas de gasto de que se compone; la justificación razonada de los ingresos que se prevé obtener y el precio, en cada caso, de los servicios o bienes que preste o facilite el centro; los créditos de gasto que se precisen y la justificación de su cuantía; así como, los indicadores de los resultados que se esperan alcanzar y que deben permitir evaluar la eficacia y eficiencia de la gestión del presupuesto; cuantificándose el mismo por objetivos.

Los recursos económicos que cada Administración Educativa pone a disposición de los centros escolares públicos de su competencia representan un gasto para los presupuestos de aquellas, mientras que para los centros perceptores suponen un ingreso. El gasto de las Administraciones Educativas destinado a los centros docentes no universitarios se clasifica según conceptos y programas presupuestarios de gasto⁴. Así, el gasto representado en los Presupuestos Generales del Estado con las cifras 229 se identifica como perteneciente al capítulo 2 “gastos corrientes en bienes y servicios”, artículo 22 “material, suministros y otros” y concepto 229 “gastos de funcionamiento de centros docentes no universitarios”. A su vez, los programas de gasto agrupan a los créditos según la naturaleza de las actividades a realizar. Como ejemplo, en la Tabla 4 se recoge un resumen del presupuesto de gasto del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, por capítulo y programa, del ejercicio 2011.

⁴ Cada Administración Educativa utiliza códigos propios para identificar los conceptos y programas presupuestarios.

Tabla 4. Resumen del presupuesto de gasto del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, por capítulo y programa. Ejercicio 2011

Programa		Unidades: miles de euros y % vertical							Total
		Capítulo 1	Capítulo 2	Capítulo 3	Capítulo 4	Capítulo 6	Capítulo 7	Capítulo 8	
144A	Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior		295,40		14.800,38				15.095,78
321M	Dirección y Servicios Generales de la Educación	45.287,67	25.056,53		666,65	6.089,19	2.550,00	104,05	79.756,09
321N	Formación permanente del profesorado de Educación	1.997,57	2.065,81		48.179,81	89,47			52.332,66
322A	Educación Infantil y Primaria	146.413,67	633,01	100,0	114.0850,60	1.328,14			263.325,42
322B	Educación Secundaria Formación Profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas	68.822,60	11.694,29	294,84	159.371,76	7.008,75			247.147,24
322C	Enseñanzas Universitarias	12.755,42	14.722,59	254,35	152.836,51	2.161,12	37.866,21	179.015,13	399.611,33
322D	Educación Especial	12.152,74	344,75	9,00	796,59	250,00			13.553,08
322E	Enseñanzas Artísticas	3.463,89	163,68			2.783,33			6.365,90
322F	Educación en el exterior	99.912,29	11.138,37	25,56	75,00	5.129,13			116.280,35
322G	Educación compensatoria	7.309,10	750,42		61.1992,86	31,90			70.084,28
322H	Educación permanente y a distancia no universitaria	4.072,12	1.693,90		901,08	41,46			6.708,56
322J	Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	1.247,32	4.036,73		7.467,84	1.600,77	93.309,13		107.661,79
323M	Becas y ayudas a estudiantes	1.149,29	470,66		1.429.846,36				1.431.466,31
324M	Servicios complementarios de la enseñanza	949,50	1.100,98		3.671,92		411,23		6.133,63
324N	Apoyo de otras actividades escolares	477,3	884,83		23.914,21	63,78			24.910,55
463A	Investigación científica	1.002,05	2.352,21		15.770,03		109.940,06		128.064,35
466A	Investigación y evaluación educativa	611,11	3.768,39		22.424,79	28,77			26.833,35
Total consolidado		407.194,07	81.172,55	638,75	2.057.568,39	26.560,81	244.076,63	179.118,18	2.996.330,38

Fuente: Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El proyecto de presupuesto de un centro escolar público está compuesto por el *estado de ingresos* y el *estado de gastos*. El Estado de ingresos del presupuesto se forma con las partidas que recoge la Cuadro 1.

Cuadro 1. Componentes del estado de ingresos del presupuesto

1. Saldo o remanente del ejercicio anterior.
2. Recursos que provienen de la Administración educativa correspondiente, facilitados según programas de gasto aplicables al capítulo 2, concepto 229 o similares, "gastos de funcionamiento de centros docentes no universitarios", librados por el sistema de pagos "en firme".
3. Otros recursos de la Administración educativa correspondiente facilitados por conceptos distintos al 229 o similares (normalmente gastos de los capítulos 4 y 6), finalistas y librados por el sistema de pagos a justificar.
4. Recursos que provienen de otros Organismos o Instituciones de la Administración Pública correspondiente.
5. Recursos provenientes de otras Administraciones Públicas, distintas de la Administración Pública correspondiente. (Ministerios, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Unión Europea, Organismos Internacionales, etc.).
6. Otros ingresos obtenidos en virtud de la autonomía de gestión reconocida a los centros: legados y donaciones, convenios, prestación de servicios, venta de bienes, uso de instalaciones, intereses bancarios y otros ingresos autorizados.

El *estado de gastos* se compone de dos apartados: 1. Gastos del concepto 229 o similares, y asociados, para el funcionamiento operativo del centro escolar; 2. Gastos de otros conceptos, distintos del 229 o similares, que estén asociados a ingresos finalistas. Los gastos corrientes de funcionamiento, del concepto 229 o similares, y asociados, se ordenan según los epígrafes que recoge la Cuadro 2.

Cuadro 2. Epígrafes de gastos corrientes de funcionamiento. Concepto 229 y asociados

Reparación y conservación de edificios.
Reparación y conservación de maquinaria, instalaciones y utillaje.
Reparación y conservación de elementos de transporte.
Reparación y conservación de mobiliarios y enseres.
Reparación y conservación de equipos para procesos de la información.
Material de oficina
Mobiliario y equipo.
Suministro
Comunicaciones.
Transportes.
Primas de seguros.
Gastos diversos.
Trabajos realizados por otras empresas.

Los gastos de conceptos distintos al concepto 229 o similares se recogen singularmente con aplicación expresa a la finalidad para la que fueron librados.

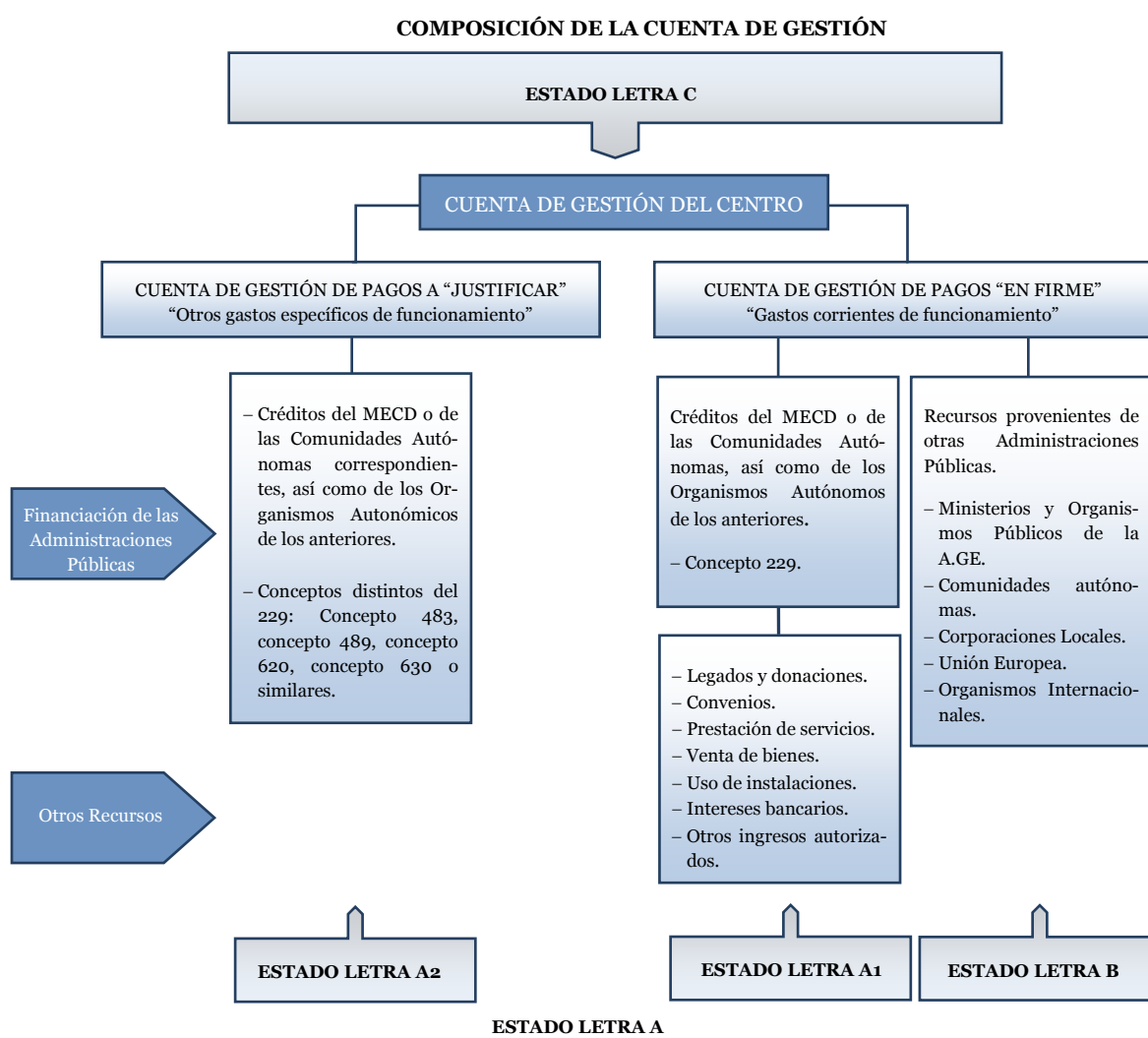
El presupuesto de gastos no podrá financiar gastos de personal, atenciones protocolarias o representativas, ni los referidos a servicios y obligaciones que, según la legislación vigente, deban ser asumidas por las Corporaciones Locales o la Administración Autónoma. Asimismo, no podrán celebrarse contratos de servicios con empresas de trabajo temporal. Tiene carácter preferente la cobertura de los gastos fijos tales como los derivados del consumo de energía eléctrica, calefacción, agua, limpieza y conservación, y los del comedor escolar, así como los que demanden las actividades educativas.

El presupuesto debería contemplar además una cuantificación por objetivos, a establecer por las autoridades educativas y

por los propios centros. El primero y obligado de todos los objetivos será siempre el mantenimiento operativo del centro. Obviamente, una planificación adecuada debe contemplar los objetivos o metas esenciales de cada período presupuestario. Precisamente, es en este contexto donde los indicadores de gestión económica adquirirían mayor relevancia, como elementos significativos de la transparencia y rendición de cuentas del centro.

Con los mimbres anteriores se estructura la cuenta de gestión del centro, cuyo diseño se muestra en la Figura 6. El *Estado letra A* incorpora la financiación procedente de la Administración Pública de la que el centro escolar depende, más los otros ingresos autorizados al centro asociados al concepto 229. En el *Estado letra B* figura la financiación de otras Administraciones Públicas, entre las que se encuentran la Unión Europea y las Corporaciones Locales.

Figura 6. Cuenta de gestión de un centro escolar público



La cuenta se rinde al finalizar el ejercicio presupuestario, cumplimentando los modelos establecidos al efecto. Ingresos y gastos se organizan según los diferentes epígrafes que se han descrito, y la diferencia resultante es el saldo final del ejercicio (que será el primer apunte como ingreso, saldo inicial, del ejercicio siguiente)

Un primer nivel de transparencia económica del centro escolar público se puede alcanzar con la publicación, sin más, de los

modelos de liquidación de la cuenta de gestión cumplimentados en cada ejercicio presupuestario. Dichos modelos son los aprobados por la Orden de 23 de septiembre de 1999 por la que se desarrolla el Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, de autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios, en el caso de los centros que dependen del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, o los modelos equivalentes que están en vigor en las Comunidades Autónomas respectivas, para los demás centros escolares públicos.

Sin embargo, rendir cuentas es algo más que informar de los resultados, puesto que informar también de los procesos y justificar las cuantías consignadas es tan importante como lo anterior. En este sentido, la rendición de cuentas no es algo ajeno a la educación; de hecho, en Gran Bretaña la rendición de cuentas es un principio de la vida pública desde 1995. En efecto, la *accountability*, término en lengua inglesa usado para referirse a la responsabilidad de rendir cuentas, es un concepto ético que nace en la cultura anglosajona (aparece en los años 60 en Estados Unidos y en los 70 llega a Europa), que no tiene fácil traducción al español, puesto que se traduce como: responsabilidad, responsabilidad de rendir cuentas, obligación o responsabilidad de transparencia, etc. En todo caso, la *accountability* conlleva un sentido de obligación, mientras que la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario. Así, la *accountability* estaría más próxima al término español de transparencia, entendida ésta como la rendición obligatoria de cuentas.

La *accountability* da importancia a los procesos que se viven al interior del centro escolar y que influyen en los resultados de los alumnos. El requerimiento de entregar y hacer públicos los resultados da la posibilidad de definir los procedimientos y variables claves de éxito. La evaluación de procesos permite al centro corregir y proponer soluciones, se diseñan estrategias de mejora continua, se definen los requerimientos de apoyo, se aprueban presupuestos para el diseño de proyectos de mejora educativa, se definen indicadores y competencias que llevan a la prestación de un servicio educativo de calidad, etc. Todos estos son factores importantísimos en el proceso de *accountability*. Basada en el conocimiento interno del centro, la *accountability* pretende responder ante la comunidad con información respecto al logro de metas y objetivos; planteando el centro, al mismo tiempo, a la comunidad lo que requiere de ella. De este modo, la comunidad se involucra al ser considerada en la *accountability*.

El poner en práctica la rendición de cuenta requiere de mecanismos e instrumentos para desarrollar esta práctica, como por ejemplo:

- Sistemas de información e informes públicos: Básicamente legales y financieros, que se presentan con cierta periodicidad.
- Evaluaciones y mediciones de desempeño: Analizan el cumplimiento interno y externo de las metas y objetivos de la organización.
- Mecanismos participativos y consultivos: La participación es fundamental en la rendición de cuentas, tales como la consulta a la comunidad en sus variadas formas.
- Autorregulación: La formación de capacidades sobre la base de la reflexión de las propias prácticas, autocrítica que se materializa en procedimientos como: códigos de conducta, códigos de ética o cartas de principios, cartas internacionales de responsabilidad, acreditaciones o certificaciones por pares, guías de buenas prácticas...
- Certificación: Involucran a un agente externo que garantiza imparcialidad y rectitud en la aplicación de los criterios para evaluar según las normas de calidad.
- Mecanismos de auditoría social: Estos integran muchas herramientas como la información pública, las evaluaciones, los mecanismos participativos y los estándares de autorregulación.

La información y el acceso a la información son la base del sistema de transparencia y de la rendición de cuentas. Los flujos

de información recorren los modelos y formatos de la rendición de cuenta, y son los puentes que vinculan a los distintos actores.

Ya hemos dicho que el proyecto de presupuesto de un centro escolar público debe ir acompañado de una memoria justificativa que defina los objetivos a conseguir; los programas de gasto de que se compone; la justificación razonada de los ingresos que se prevé obtener y el precio, en cada caso, de los servicios o bienes que preste o facilite el centro. Por otro lado, cada vez son más necesarios los sistemas de información que propenden a procesos de toma de decisiones basados en criterios y análisis objetivos en la gestión de los centros escolares, con lo que un sistema de control de gestión por indicadores —preciso, confiable y adaptable— se constituye como una herramienta fundamental para el seguimiento económico de las instituciones escolares. De ese modo, surgen los sistemas de control de la gestión como instrumento gerencial estratégico, de información estadística, apoyados en índices y cuadros producidos de forma sistemática, periódica y objetiva, que permiten que la organización sea eficaz para captar recursos y eficiente para transformarlos y canalizarlos.

Para conseguir niveles adecuados de transparencia económica en los centros escolares públicos —informando razonadamente acerca de resultados, procesos y toma de decisiones— se necesita, además de un sistema de información interoperativo disponible en las distintas Administraciones Públicas, caminar hacia un sistema de indicadores de gestión económica confiable, preciso y adaptable para estos centros.

Un indicador es un instrumento de medición que permite comparar resultados. En el caso de los centros escolares públicos, un indicador económico es un dato estadístico sobre la economía del centro que sirve para determinar si la gestión económica va por buen camino y saber el grado de consecución de los objetivos del centro alcanzado tras dicha gestión. En este sentido, la utilización de indicadores económicos en los centros escolares públicos debe permitir ver como se alcanzan los objetivos o metas fijados por el centro, dentro de parámetros de eficacia y eficiencia, pero teniendo en cuenta siempre garantizar la calidad del servicio público prestado y la igualdad de oportunidades educativas de la población.

Los indicadores deben ser cuantificables. En este sentido, los indicadores cuantitativos que nos interesan tienen las ventajas siguientes:

- Permiten relacionar información proveniente de diferentes áreas, lo que hace posible una visión integral de la gestión económica del centro.
- Facilitan la elaboración rápida de diagnósticos objetivos.
- Permiten visualizar los datos históricos y su interpretación.
- Facilitan la proyección de tendencias y la proyección organizacional consiguiente.
- Hacen posible la comparación entre centros escolares.

Existen diferentes tipos de indicadores numéricos. Unos son los que se denominan como “razón”, que identifican la relación que se obtiene al dividir un dato entre su base, aclarando que el numerador y el denominador deben expresarse en unidades de medida de la misma naturaleza (por ejemplo, euros). Otros son los “porcentajes”, que representan el valor relativo de una medida con respecto al valor referencial igual a cien. Existen también los “promedios”, que se expresan a través de medidas estadísticas como media, mediana y moda, y representan la media de un valor con respecto al comportamiento del conjunto de datos. Finalmente, los “índices” que expresan las modificaciones de una variable con respecto a una base que se le asigna el valor de cien (es de

utilidad para analizar los cambios a lo largo del tiempo). En todos los casos citados, el indicador es algo que nos “indica, muestra, señala o cuantifica el grado en que las actividades de un proceso logran su objetivo”.

Lo primero que hemos de hacer al efectuar el análisis de la gestión económica de un centro escolar público es separar los movimientos económicos que forman parte de la cuenta de gestión del centro, de aquellos otros que son ajenos a ella. En este sentido, son ajenas a la cuenta de gestión del centro las ayudas y subvenciones que tengan como destinatarios directos a los alumnos, y todos aquellos otros movimientos económicos en los que el

centro escolar actúa como mero intermediario (ayudas de libros, tasas del seguro escolar, precios públicos, etc.)

Una vez depurado lo anterior, y considerando el capítulo de gastos propio del centro, cabe establecer un primer indicador para diferenciar el gasto de funcionamiento del centro en sentido estricto, o gasto de enseñanza, del gasto de los servicios complementarios de la enseñanza⁵ (básicamente el comedor y el transporte escolar —cuando estos son gestionados directamente por el centro— y las actividades extraescolares voluntarias de los alumnos). Separados los gastos de enseñanza de los gastos de servicios complementarios, los indicadores consiguientes pueden expresarse en forma de porcentajes, según se muestra en la Figura 7:

Figura 7. Índices de gasto: de enseñanza y de servicios complementarios

$$IGE = \frac{\text{Gasto enseñanza}}{\text{Gastos totales}} \cdot 100 \quad IGSC = \frac{\text{Gasto servi. compl.}}{\text{Gastos totales}} \cdot 100$$

IGE: Índice de gasto de enseñanza.
IGSC: Índice De gasto de servicios complementarios.

Identificado el gasto de enseñanza, se pueden calcular otros porcentajes de gasto como los relativos a mobiliario y equipos, suministros, comunicaciones, gastos diversos, etc., con expresiones sencillas tales como, por ejemplo, el índice de gasto en comunicaciones, que se obtiene mediante la expresión siguiente: $IGC = \text{gasto comunicaciones} / \text{gasto de enseñanza} \times 100$. De igual forma se operaría para obtener los índices de los demás epígrafes de gasto.

Descendiendo más todavía, se pueden calcular también porcentajes de partidas incluidas dentro de los propios epígrafes de gasto. Así, por ejemplo, en el epígrafe de adquisición de mobiliario y equipos, supuesta la adquisición de ordenadores, se puede poner este gasto en relación con la suma del gasto de dicho epígrafe, o también con el gasto de enseñanza del centro. Todo ello con formulas semejantes a las anteriores, cuyas expresiones generales para el cálculo de índices pudieran ser como las siguientes: $Ige = \text{gasto específico} / \text{gasto del epígrafe correspondiente} \times 100$; o también, si nos referimos a la relación más general con el gasto de enseñanza, $Ige = \text{gasto específico} / \text{gasto de enseñanza} \times 100$.

Hay determinados índices cuyo comportamiento a lo largo del tiempo interesa conocer. Por ejemplo, si nos referimos a ahorros energéticos y consumos razonables — particularmente de energía eléctrica y agua, en el marco de una política de medidas medioambientales— el seguimiento de los índices de gasto de dichos consumos a lo largo una serie de años puede guiar con acierto la gestión económica del centro escolar, en la procura de un gasto medioambiental sostenible. Siguiendo razonamientos anteriores, el procedimiento a seguir sería, tomando el epígrafe de gasto de

suministros, atribuir el valor 100 para el índice i de gasto de electricidad calculado en un determinado ejercicio presupuestario t , para seguir componiendo la serie de índices $i (t + n)$ en años sucesivos y comprobar, así, la evolución porcentual del consumo (a precios constantes) en relación con el 100 atribuido al índice inicial.

Obviamente, el gasto de enseñanza, los gastos de los epígrafes del gasto y las partidas de gasto que integran cada uno de éstos, se pueden poner en relación con el número de alumnos del centro, obteniéndose por este procedimiento otros indicadores económicos de uso práctico. En este sentido, si tomamos el ejemplo citado anteriormente del gasto en ordenadores dentro del epígrafe de adquisición de mobiliario y equipos, el indicador del gasto en ordenadores por alumno, expresado en euros, se presentaría mediante la expresión numérica siguiente: $Igo = \text{gasto en ordenadores} / \text{número de alumnos}$. De modo que puede establecerse la relación entre un gasto determinado y el número de alumnos del centro, mediante la expresión general siguiente: $Ige = \text{gasto específico} / \text{número de alumnos}$.

Más interés tienen los indicadores cuando los usamos en relación con el grado de consecución de objetivos previamente establecidos. En este sentido, la presupuestación en los centros escolares públicos puede contemplar diferentes objetivos, el primero de los cuales siempre ha de ser el mantenimiento operativo del centro. El Tabla 5 muestra un modelo de ordenación de objetivos y epígrafes de gasto, referido a un determinado ejercicio presupuestario; disponiendo de los espacios convenientes para cumplimentar la distribución del gasto según los objetivos establecidos.

⁵ Se entiende que estas actividades se autofinancian, con las aportaciones de los alumnos y las ayudas y becas que éstos reciben.

Tabla 5. Modelo de distribución del gasto por objetivos

OBJETIVOS	EPÍGRAFES DE GASTOS DEL CONCEPTO 229												Gastos concept. Distintos 229	TOTAL		
	Reparación y conservación					Material de oficina	Mobiliario y equipo	Suminis.	Comuni.	Transp.	Primas Seguros	Gastos diversos			Trabj. Empresas	
	Edificios	Maquin.	Elemen. Transp.	Mobili. Enseres	Inform.											
Nº1: Mant. Oper.																
Nº 2:																
Nº3:																
Nº4:																
Nº5:																
Nº6:																
Nº7:																
Nº8:																
Nº9:																
Nº10:																
Nº11:																
...																
Total Presup. Gastos																

Algunos objetivos pueden ser establecidos con carácter general por la Administración Educativa correspondiente, aunque lo más frecuente es que sean los propios centros escolares públicos quienes los determinen en cada caso. De la relación entre objetivos y gastos pueden desprenderse numerosos indicadores. Los más inmediatos son las razones y los porcentajes. En la Figura 8 se muestran algunos ejemplos de expresiones numéricas que conducen al cálculo de este tipo de índices.

Figura 8. Índices de gasto: de enseñanza y de servicios complementarios

$$IO1 = \frac{\text{Gasto manenimiento operativo}}{\text{Gasto total}} \cdot 100;$$

$$IO2 = \frac{\text{Gasto objetivo 2}}{\text{Gasto total}} \cdot 100;$$

$$IO3 = \frac{\text{Gasto objetivo 3}}{\text{Gasto total}} \cdot 100;$$

$$IO_n = \text{Índice de porcentaje de gasto del objetivo}$$

En un siguiente nivel, dentro de cada objetivo se pueden descomponer los diferentes gastos, estableciendo los posibles indicadores, porcentajes principalmente, en función del interés que pueda tener su consecución.

Asimismo, se puede analizar, dentro de cada objetivo, el grado de ejecución presupuestaria alcanzado en cada uno de ellos, en relación con las cantidades presupuestadas en cada caso, atribuyendo el valor 100 a la cantidad presupuestada. La expresión numérica general para calcular estos índices podría ser: $Iep = \text{gasto ejecutado objetivo } n / \text{gasto presupuestado objetivo } n \times 100$.

Pueden ponerse también en relación el gasto por objetivos y el número de alumnos, en forma parecida a como hemos venido describiendo en párrafos anteriores. Y lo mismo se puede hacer

con partidas de gasto de cada objetivo, en relación con el número de alumnos del centro o de partícipes del objetivo en cuestión.

En fin, las posibilidades son muchas. Nadie mejor que los propios gestores de los centros escolares públicos para ir descubriendo el camino que aquí tan sólo pretendemos entrever. Definitivamente, incorporar un sistema de indicadores económicos a la gestión de los centros escolares públicos, no sólo es posible, también resulta conveniente para mejorar su gestión y la transparencia que se espera de ellos.

5. Una plataforma de transparencia: la Web del centro escolar

Ya hemos significado la importancia que tienen los medios informáticos en términos de transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, la pagina Web de los centros escolares públicos constituye una magnífica plataforma de transparencia. De modo que un adecuado uso de esta herramienta de comunicación puede contribuir notablemente a la mejora del nivel de calidad informativa que el centro escolar proporciona.

En términos generales, una Web bien gestionada debería cumplir, al menos, las funciones siguientes:

- Resultar atractiva como escaparate virtual de los servicios que el centro escolar ofrece.
- Canalizar mensajes de comunicación interna y externa.
- Servir de vehículo para la difusión de propuestas.
- Permitir la renovación de contenidos de forma que estos reflejen la actividad del centro escolar.
- Actuar de enlace o puente de comunicación entre el centro y la comunidad escolar del mismo.
- Actuar como herramienta de difusión/publicidad de las actividades del centro escolar.
- Funcionar como un recopilador de datos estadísticos sobre el funcionamiento del centro escolar.

En materia de transparencia económica del centro escolar público, esta plataforma informativa permite disponer, en tiempo real, de la información financiera que el centro posee: anuncios y convocatorias, precios, plazos, presupuestos y objetivos, ejecución presupuestaria, indicadores económicos, grado de consecución de objetivos, análisis en profundidad de la gestión económica realizada, rendición de cuentas, etc. Así, en el orden económico, los objetivos de la Web del centro escolar público deberían estar orientados a:

- Ser la ventana de transparencia económica del centro escolar público.
- Brindar acceso libre a la información económica del centro.
- Fomentar la cultura de la transparencia en el ámbito educativo.
- Facilitar una mayor fiscalización de los ciudadanos respecto del funcionamiento económico del centro escolar sostenido con fondos públicos.
- Reducir riesgos de ineficiencia en el uso de los recursos públicos puestos a disposición del centro escolar.
- Democratizar las decisiones del centro escolar público mediante una mayor y mejor participación de la ciudadanía.
- Constituirse en plataforma donde rendir cuenta pública de la gestión económica realizada por el centro escolar.

Obviamente, la información económica debe ser facilitada de forma ágil, bien estructurada y de manera inteligible. Siempre se ha mantenido que los datos numéricos son fríos, por ello, los indicadores económicos de gestión y la interpretación de los mismos pueden resultar de mucha utilidad para facilitar la comprensión de los datos financieros del centro escolar público.

Para que la comparación entre centros escolares sea posible, es necesario, además, que exista un consenso en materia de transparencia económica aplicable a toda la red de centros escolares públicos, para definir cuál ha de ser la información financiera básica que los centros deberían proporcionar a los ciudadanos a través de sus páginas Web; así como para establecer el alcance, contenido y forma de presentación de la misma.

6. Recapitulando

Los centros escolares públicos gozan cada vez más de mayor autonomía. Cuentan con amplio poder de decisión para ejecutar su presupuesto de funcionamiento. Ser autónomo implica responsabilidad y tener capacidad de rendir cuentas. Por ello, el centro escolar público debe contar con un sistema de indicadores propio, que oriente acerca de buenas prácticas en el ejercicio de su autonomía. Singularmente, la gestión de los recursos económicos disponibles debe ser cada día más eficiente, incorporando el concepto de sostenibilidad a dicha gestión, puesto que los recursos disponibles no son ilimitados y la continuidad en su actual magnitud tampoco está garantizada. Se trata, en definitiva, de racionalizar los gastos y optimizar los recursos.

Para que la sociedad perciba la educación como una inversión, no como un gasto, los centros escolares sostenidos con fondos públicos deben ser capaces de rendir cuentas, en un ejercicio de transparencia que explique a la sociedad el destino de los recursos recibidos, su adecuada utilización y la eficiente gestión de los mismos. Por consiguiente, los gestores de los centros escolares públicos deben continuar orientando la mejora de la calidad educativa en torno a un modelo de gestión más eficiente, responsable y transparente, desde el convencimiento de que, sin información, no hay rendición de cuentas. No hay que olvidar que la información y el acceso a la información son la base del sistema de transparencia y de la rendición de cuentas, ya que los flujos de información son los puentes que vinculan a los distintos sectores implicados en la Educación. Obviamente, corresponde a las Administraciones Educativas impulsar este cambio del modelo de gestión dirigido a la mejora del sistema educativo español.

Referencias bibliográficas

- BEHN, R. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- BOLADO SOMOLINOS, J.M.; y MEDINA RIVILLA, F. (2004). *La Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos de Enseñanzas Escolares*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Subdirección General de Información y Publicaciones.
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (2012). "Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". BOCG nº. 19-1, 7 de septiembre de 2012. Madrid.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. "Legislación sobre educación: autonomía de gestión económica de los Centros docentes públicos no universitarios". BOE., años 1987-2013. Madrid.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO. (2012). *Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2010-2011*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Subdirección General de Documentación y Publicaciones.
- FINKENSTEIN, N. (2000). *Transparency in Public Policy*. Great Britain and United States. USA.: Macmillan Press.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2012). *Encuesta del Gasto de los Hogares en Educación (EGHE curso 2011/2012)*. Metodología. Madrid: INE. Subdirección General de Estadísticas.
- MCEWEN, N. (1995). *Accountability in Education in Canada*. Ottawa: Canadian Journal of Education 20:1.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. (2012). *Datos y cifras. Curso escolar 2012/2013*. Madrid: Subdirección General de Documentación y Publicaciones.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. (2003). *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. París: OCDE.
- PERIE, M.; PARK, J.; y KLAU, K. (2007). *Key Elements for Educational Accountability Models* Washington D.C: Council of Chief State School Officers.

El autor

José Manuel Bolado Somolinos

Es Catedrático de Instituto, en excedencia. Inspector de Educación, procedente del antiguo Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Media, integrado en el actual CISAE. Ha sido Inspector Central de Bachillerato y Jefe de Servicios Pedagógicos de la Inspección Central de Bachillerato. Director del Colegio español "Miguel de Cervantes", de Sao Paulo (Brasil). Agregado y Consejero de Educación en el exterior. Desde el año 1991 desempeña su labor como Inspector General de Servicios del Ministerio de Educación.

