

Emma Puerta Bonet
Técnica de Auditoría
Sindicatura de Comptes de Catalunya

Auditando la incertidumbre: hábitos y prácticas de los centros docentes públicos de Cataluña¹

RESUMEN/ABSTRACT:

La Sindicatura de Comptes de Catalunya emitió en 2014 y 2015 tres informes de fiscalización sobre la gestión económica de los centros docentes públicos dependientes del Departamento de Educación de Cataluña. Los tres informes son el resultado de una auditoría horizontal sobre una muestra de 37 centros y recogen los principales problemas a los que los centros se enfrentan: un desconocimiento generalizado en materia contable y presupuestaria por parte de los gestores económicos de los centros, una normativa compleja y dispersa, mecanismos de gestión no implementados correctamente y la inexistencia de un adecuado soporte por parte del Departamento hacia los centros. Durante y al finalizar la fiscalización el Departamento puso en marcha diferentes iniciativas para corregir algunos de los problemas detectados por la Sindicatura.

In 2014 and 2015 the Sindicatura de Comptes de Catalunya issued three audit reports on the financial management of public schools under the Catalan Ministry of Education. The three reports, which are the result of a horizontal audit of a sample of 37 schools, identify the main problems faced by the schools: a widespread lack of knowledge of accounting and budgetary matters on the part of those responsible for their financial management, complex and scattered regulations, management mechanisms that have not been properly implemented, and the absence of appropriate support from the Ministry. During the audit and after its completion, the Ministry launched several initiatives to correct some of the problems identified by the Sindicatura.

CENTROS DOCENTES, GESTIÓN ECONÓMICA, AUDITORÍA HORIZONTAL, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, PRESUPUESTO
SCHOOLS, FINANCIAL MANAGEMENT, HORIZONTAL AUDIT, MINISTRY OF EDUCATION, BUDGET

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

¹ Las opiniones expresadas en este artículo no coinciden necesariamente con las de la Sindicatura de Comptes de Catalunya. La autora agradece los comentarios formulados por Beatriz Ortega y Jordi Pons.

1. INTRODUCCIÓN

En 2014 y 2015 la Sindicatura de Comptes de Catalunya publicó tres informes en los que se analizaba la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios durante 2011².

En el año 2011 el Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña gestionaba un total de 2.194³ centros públicos que impartían educación primaria, secundaria e idiomas para un total de 694.767 alumnos.

La gestión económica de los centros docentes de Cataluña está regulada por diferente normativa, instrucciones e incluso por un manual, donde se establecen las directrices básicas para una adecuada gestión contable y financiera.

Las transferencias del Departamento de Educación para gastos de funcionamiento constituyen una de las principales fuentes de recursos de los centros, que administran dichas transferencias de manera autónoma, y sólo rinden cuenta de su gestión mediante la presentación de la liquidación del presupuesto de ingresos y de gastos durante el primer trimestre del ejercicio siguiente.

La aplicación de la normativa y la gestión económica descentralizada constituyen los dos ejes sobre los que se delimitó el objeto de fiscalización. Para llevar a cabo el trabajo la Sindicatura de Comptes de Catalunya seleccionó una muestra de 37 centros docentes, y visitó cada uno de ellos para verificar el cumplimiento de la normativa en materia de gestión económica. Se trata de un trabajo especial de fiscalización horizontal que incluye un amplio trabajo en términos de auditoría de gestión. El presente artículo trata de exponer aquellos aspectos que por su casuística o relevancia merecen un trato especial.

2. METODOLOGÍA

El trabajo metodológicamente se divide en dos fases, la primera se centra en el análisis general de la población de los 2.194 centros, y la segunda comprende la determinación del tamaño de la muestra y el trabajo concreto a realizar.

Para determinar el tamaño de la muestra la información fue tratada y analizada desde el punto de vista del gasto. A continuación presentamos una estratificación de los centros según el importe de las obligaciones reconocidas.

Obligaciones reconocidas	Centros de educación primaria	Centros resto enseñanzas	Total centros
Superiores a 500.000 €	0	18	18
Entre 300.000 € y 500.000 €	0	83	83
Entre 100.000 € y 300.000 €	76	303	379
Entre 50.000 € y 100.000 €	248	57	305
Inferiores a 50.000 €	1.072	127	1.199
Sin datos	183	27	210
Total	1.579	615	2.194

Fuente: Elaboración propia

Se seleccionaron 37 centros, los 18 con obligaciones reconocidas superiores a 500.000 € y 19 entre los centros con obligaciones reconocidas entre 50.000 € y 500.000€. El total de los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas fiscalizado ha sido de 23.030.022 € y 18.923.460 €, respectivamente. Dadas sus características específicas, se decidió excluir de la muestra inicial el Instituto Abierto de Cataluña y las tres entidades que integran el Complejo Educativo de Tarragona. Así, el resultado final conllevó a elaborar tres informes, uno correspondiente a una muestra de 33 centros y otros dos de específicos.

La metodología aplicada en la fiscalización de cada centro se corresponde con aquella establecida por las normas de auditoría pública generalmente aceptadas, tales como las pruebas substantivas y de cumplimiento u otras adicionales para completar el trabajo. En cuanto a esta cuestión, cabe señalar que, dadas las debilidades de control interno, el escaso o nulo conocimiento de lo que realmente les pedíamos y que la contabilidad de los centros no siempre comprendía la totalidad de sus ingresos y gastos, la reunión previa al trabajo de campo supuso una pieza clave para analizar determinados aspectos que van más allá de la mera fiscalización del presupuesto.

² Informes 25/2014, 28/2014 y 1/2015 consultables en www.sindicatura.cat/informes.

³ No se incluyen los centros de la ciudad de Barcelona porque están gestionados por el Consorcio de Educación de Barcelona.

3. QUÉ GESTIONAN

Los centros docentes públicos gozan de autonomía para la gestión económica de su actividad. La fiscalización de los centros de la muestra ha evidenciado que la gestión económica no tiene como único objeto los ingresos y gastos del presupuesto, puesto que la gestión abarca muchos más aspectos que el centro debe gestionar, aunque no siempre disponga de los medios y conocimientos necesarios. A continuación se detallan todos los elementos y ámbitos que, de acuerdo con la normativa y el trabajo realizado, son objeto de gestión por parte de los centros.

Presupuesto

Todos aquellos aspectos que comprenden el ciclo presupuestario: aprobación, ejecución y liquidación.

Ingresos de presupuesto

- Transferencias del Departamento de Educación para gastos de funcionamiento.
- Aportaciones de las familias para la adquisición o suministro de material para el alumno.
- Aportaciones de las familias para excursiones, salidas, colonias y actividades asimiladas.
- Precios públicos de determinados estudios y actividades.
- Transferencias finalistas del Departamento de Educación o de otras administraciones.
- Ingresos por convenios con otras entidades para la realización de cursos de formación.
- Ingresos por la cesión de espacios.

Gastos de presupuesto

- Compra de material escolar para los alumnos y para el centro.
- Gastos de suministro.
- Gastos de mantenimiento y conservación del centro.
- Gastos de docencia a profesores del centro por la impartición de los cursos objeto de los convenios.
- Gastos derivados de las excursiones y colonias.
- Contratación de bienes y servicios.

Contabilidad

Contabilización de los ingresos y gastos presupuestarios y extrapresupuestarios, gestión de las cuentas bancarias y de la caja en efectivo, pagos a proveedores, libros contables y custodiar y archivar los originales de las facturas, recibos y demás documentación contable.

Aspectos tributarios

Determinados ingresos y gastos del centro están sujetos a IVA y a la retención de IRPF (venta de energía generada por placas fotovoltaicas instaladas en centro, facturas de profesionales sujetas a retención, etc.). El centro debe presentar y liquidar las correspondientes declaraciones de IVA y de IRPF, así como la declaración anual de operaciones con terceros.

Bar-cantina

Muchos centros de formación secundaria disponen de un bar cantina gestionado por un tercero mediante la formalización de un contrato. El centro puede cobrar en concepto de cesión de espacios y repercutir la parte proporcional de los suministros.

Becas

Algunas becas nominativas son transferidas directamente al centro, algunas de ellas son posteriormente transferidas al beneficiario y otras son gestionadas directamente por el centro (becas de comedor, becas de atención especial, ayudas para la realización de prácticas en el extranjero, etc.).

Inventario

A pesar de no estar recogido en la norma, algunos centros han creado sus propios registros de material inventariable.

Servicio escolar de comedor

Puede estar íntegramente gestionado por el centro, gestionado conjuntamente por el centro y la Asociación de Madres y Padres de Alumnos (AMPA) o gestionado por la AMPA aunque el centro es quién cobra las cuotas de comedor que posteriormente transfiere a la AMPA.

Actividades extraescolares

Algunos centros asumen la gestión de determinadas actividades extraescolares como clases de refuerzos o actividades de deporte.

Los ingresos y gastos asociados a las aportaciones de las familias en concepto de material o salidas deben ser objeto de un control específico que permita obtener un resultado en términos de déficit o superávit. Además, tanto la formalización de convenios, como la cesión de espacios y la contratación de bienes y servicios deben realizarse de acuerdo con la normativa que en cada caso le es de aplicación. El bar cantina y el servicio de comedor también disponen cada uno de ellos de una normativa específica. La gestión económica, por tanto, se complica para el gestor, puesto que no todos los ingresos y gastos se gestionan de la misma manera y se remiten a la misma normativa.

4. QUIÉN GESTIONA

La gestión económica de los centros recae principalmente en la figura del director y el secretario o administrador del centro. El Consejo Escolar⁴ aprueba el presupuesto inicial, sus modificaciones y posterior liquidación. El seguimiento de la ejecución del presupuesto la debe realizar conjuntamente el equipo directivo con el Consejo Escolar o la Comisión Económica del Consejo Escolar. También participan en la gestión económica el personal de administración y servicios que recauda las cuotas de material en aquellos centros donde se puede realizar mediante pago en efectivo, y los docentes del centro que recaudan directamente el importe de las salidas. En algunos centros existe la figura del responsable o coordinador de estancias y prácticas en el extranjero que gestiona también las ayudas a los alumnos, los anticipos a los profesores que los acompañan, los gastos asociados a las estancias y la custodia de toda la documentación para su posterior justificación. Así mismo, en algunos centros las transferencias finalistas para la realización de proyectos también son gestionadas directamente por los responsables de los mismos. En los centros donde existe una relación estrecha con la AMPA ésta también participa en aquellas actividades gestionadas de manera conjunta, como las cuotas de material, las salidas y el servicio de comedor. El Departamento no participa directamente en la gestión y los servicios territoriales del Departamento actúan como unidad de soporte en determinadas cuestiones como la contratación.

A pesar de que son diferentes agentes los que participan en la gestión económica, la normativa autonómica recoge de manera clara que, en última instancia, los principales responsables son el director y el secretario o administrador del centro. Pero, ¿qué pasa cuando los responsables de la gestión económica tienen nociones nulas o escasas en términos de contabilidad, presupuesto y gestión financiera? Se intuye que es muy difícil que personas que se desconciertan cuando hablas de modificaciones de presupuesto, criterio de registro, conciliación bancaria o ley de contratos, puedan ajustar dicha gestión a los principios de eficacia, de eficiencia y de economía. El director, el secretario y el administrador son docentes y en su formación no se incluyen la contabilidad presupuestaria, la ley de contratos, la normativa fiscal ni la de procedimiento administrativo. Esta formación tampoco es requisito para ocupar estos cargos. Esto ha supuesto una dificultad añadida para el auditor,

⁴ El Consejo Escolar es el órgano colegiado de participación de la comunidad escolar (dirección, profesores, alumnos, padres de alumnos y personal de administración y servicios) en el gobierno del centro.

⁵ La principal normativa que regula la gestión económica de los centros docentes se puede consultar en las páginas 8 y 9 del Informe 25/2014 de la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

no por su complejidad, sino porque hablar en términos presupuestarios y contables con quién desconoce los conceptos contables más elementales supone un trabajo adicional. Así, por ejemplo, no es que no dispusieran de libros de diario o de tesorería, sino que no sabían cómo obtenerlos. Este desconocimiento trata de suplirse con un sinfín de buenas intenciones que no siempre conllevan una buena praxis. Han sido excepcionales los casos en que el auditor se ha reunido con personas con nociones claras de contabilidad y presupuesto.

Este desconocimiento va acompañado de una sensación de inseguridad que se ha manifestado al auditor en muchas de las visitas realizadas. La presencia de la Sindicatura ha supuesto una oportunidad para realizar consultas, solicitar asesoramiento y resolver dudas.

Además, a las carencias comentadas se suma el hecho que tanto el secretario como el director deben compaginar la gestión del centro con sus tareas docentes y de dirección. A pesar de las reducciones de docencia por cargo, esta realidad influye directamente en la gestión económica, debido a la complejidad añadida que implica el tamaño de algunos centros, el número de alumnos o la oferta formativa. En afortunadas ocasiones, algún centro contaba con el soporte de un administrativo o incluso algún conserje que asumía funciones específicas como ayudar en el registro contable o gestionar las salidas pedagógicas.

5. CÓMO SE GESTIONA

La gestión económica debe ajustarse a los principios de eficacia, eficiencia, economía, caja y presupuestos únicos, presupuesto inicial equilibrado en la previsión de ingresos y gastos, y al principio de rendición de cuentas. Para dar cumplimiento a estos principios el Departamento ha aprobado diversas normativas y ha desarrollado un programa informático de gestión económica obligatorio para todos los centros llamado SAGA. Si bien, tal y como recogemos a continuación, estas medidas no están exentas de problemas.

Normativa⁵

La gestión económica de los centros docentes públicos de Cataluña se encuentra regulada por un total de 10 normas entre leyes, decretos, órdenes y resoluciones, entre las cuales destacan la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación; el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos; y la Resolución de 19 de abril de 2006, de la Secretaría General del Depar-



tamento de Educación, por la cual se dan instrucciones a las direcciones de los centros relativas a diversos aspectos de gestión económica de los centros públicos del Departamento. La inexistencia de una única norma y el hecho de que alguna de ellas esté parcialmente derogada dificulta su aplicación. Para facilitar la tarea a los centros, la Dirección General de Centros Docentes editó en 2003 un manual de gestión contable y presupuestaria. Coincidiendo con el trabajo de fiscalización el Departamento aprobó dos nuevas instrucciones y empezó a elaborar un nuevo manual.

La no aplicación de la normativa señalada no se debe únicamente a la inexistencia de un texto refundido y la no actualización de la misma, sino que se produce por el desconocimiento generalizado de los centros con respecto a la normativa que les es de aplicación. Sin embargo, este desconocimiento, no conlleva la total inaplicación de la normativa, puesto que los centros intuitivamente habían desarrollado sus propios mecanismos de registro, control de presupuesto y gestión de su actividad.

Registro de las operaciones

En el ejercicio 2011 existía un elevado número de centros cuya gestión económica no se realizaba desde el programa SAGA. Estos centros utilizaban programas de contabilidad no presupuestaria de diferentes proveedores o registraban sus operaciones de ingresos y gastos en hojas de cálculo. Para poder presentar la información económica al Departamento estos centros introducían manualmente las cifras en SAGA. Esta práctica conlleva la no uniformidad en el registro de las operaciones,

dificulta el control de la ejecución del presupuesto y aumenta el riesgo de errores tanto a efectos de registro como en la introducción de datos en SAGA que, a la vista del trabajo realizado, no fueron detectados hasta nuestra fiscalización.

Con respecto a los centros que utilizan SAGA se ha constatado también un desconocimiento generalizado del programa. Los centros ignoraban muchas de las opciones de registro y control presupuestario que ofrece SAGA, e incurrían en errores fácilmente corregibles con una mayor formación y soporte. Además, el propio programa tiene ciertas limitaciones básicas como la de no facilitar un seguimiento de los remanentes de las aportaciones finalistas o la inexistencia de un mecanismo que permita relacionar los datos de matriculación, también gestionados desde SAGA, con las aportaciones de los alumnos a tal efecto. De aquí la imposibilidad en muchos centros de obtener un registro de alumnos que se corresponda a los ingresos por aportaciones contabilizadas.

Asesoramiento y soporte

Los centros docentes públicos no tienen asignado un interventor económico que revise su contabilidad y haga a la vez de asesor en materia contable y presupuestaria. Tampoco en 2011 existía en el Departamento una unidad de soporte a este efecto. Sólo en la contratación del servicio de limpieza algunos centros se dirigieron a los servicios territoriales del Departamento para poder licitar el servicio de acuerdo con la ley.

Los centros intentan solucionar los problemas del día a día y sus limitaciones en cuanto a contabilidad, con-

tratación y fiscalidad compartiendo experiencias con otros centros o incluso recurriendo a asesores externos.

6. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados que a continuación se detallan son consecuencia directa de lo recogido en los apartados anteriores en cuanto a la existencia de una normativa dispersa y no actualizada, los problemas a los que se enfrenta el gestor económico del centro y a la falta de un soporte y asesoramiento continuado por parte del Departamento.

El Departamento como receptor de las liquidaciones de los presupuestos

Inicialmente la Sindicatura obtuvo del Departamento el detalle individualizado de los ingresos y gastos liquidados del ejercicio 2011 de los 2.194 centros. En el análisis de los datos se observaron ciertas irregularidades, tales como la no presentación de obligaciones reconocidas en 210 casos y la no presentación de derechos liquidados en otros 138 centros. Según el Departamento la no inclusión de estos datos se debe a que los centros no emplean SAGA. Sin embargo, dicha explicación resulta insuficiente porque, independientemente del programa utilizado, estos datos podían introducirse manualmente en el programa informático. A efectos de fiscalización esto supuso una limitación en nuestro trabajo.

Este tipo de irregularidades nos planteaba ciertas cuestiones relacionadas con el trato dado por el Departamento a las liquidaciones presupuestarias recibidas. Es decir, si existe un procedimiento de chequeo de la información recibida o si el Departamento actúa como un simple depositario de las liquidaciones de cada centro.

Gestión de actividades específicas: adquisición o suministro de material escolar y gestión de las excursiones y actividades asimiladas

En términos generales podemos afirmar que el control de los ingresos es insuficiente, en muchos casos es manual, en algunos centros el control auxiliar no coincide con el registrado y en otros centros no nos facilitaron una lista completa de alumnos con indicación del importe abonado por éstos. Como ya se ha señalado, estas irregularidades podrían subsanarse si se desarrollara un mecanismo en SAGA que permitiese relacionar los datos de matriculación con las aportaciones de los alumnos.

A la falta de control de los ingresos se suma la inexistencia de un control de los gastos asociados a éstos, por lo que en la mayoría de los centros no se pudo comprobar si las actividades específicas generaban déficit o no.

Hemos podido comprobar que en diversos centros los ingresos por aportaciones de los alumnos sólo se contabilizan en función del gasto realizado o simplemente no se contabilizaba. El no registro o el registro parcial de estas aportaciones son una explicación de los remanentes elevados de algunos centros por la generación de sobrantes acumulados a lo largo de los años. La explicación recibida sobre su no registro fue que no era dinero del centro sino dinero de los alumnos. El problema reside en que los centros no saben qué hacer con estos remanentes.

Entre los centros que sí registran las aportaciones de los alumnos también encontramos el problema de los remanentes elevados. Debido a que SAGA no permite realizar un seguimiento de los remanentes de las aporte-



taciones finalistas, no pudimos identificar que parte corresponde a remanentes generados por aportaciones de alumnos.

Gestión de los gastos de personal

La Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación establece que los centros no pueden destinar recursos a satisfacer obligaciones derivadas de compromisos de carácter laboral, que la dirección del centro no puede suscribir ni autorizar. Sin embargo, los centros incurren en determinados gastos que evidencian el incumplimiento de la normativa: pagos a monitores que asisten a las salidas pedagógicas, refuerzos escolares, monitores extraescolares, soporte administrativo y contable, servicios de psicología, servicios informáticos y pagos por servicios extraordinarios a profesores (horas de sustitución, participación en talleres de estudio, impartición de cursos de formación interna a otros profesores y pagos por la realización de diversas gestiones y encargos) y a personal de administración y servicios (conserjes que realizan tareas complementarias y otras gratificaciones excepcionales).

Resultó fácil detectar estos pagos porque en su mayoría eran pagos recurrentes por cuantías fijas en el tiempo y que no tenían más documentación soporte que el comprobante de pago, no habiendo realizado las correspondientes retenciones de IRPF. Sin embargo, a excepción de los pagos de carácter extraordinario o la tenencia en plantilla de personal fijo no contratado, el resto de pagos responde a una falta de instrucciones comunes para los centros. Así, por ejemplo, la normativa educativa establece que en las salidas pedagógicas de los primeros cursos de educación primaria es necesaria la presencia de un determinado número de profesores dado un determinado número de alumnos, ¿cómo se suple esta necesidad puntual de efectivos? De aquí surge la necesidad de pagar monitores para las excursiones, aunque otros centros optan por manejar dicha necesidad con el propio profesorado del centro. Otra práctica detectada consiste en los pagos a conserjes por la prestación de servicios fuera de su horario habitual, cómo puede ser la apertura y cierre del centro para actos celebrados durante el fin de semana (actos del ayuntamiento, fiesta final de curso del centro, cursos formativos, etc.).

Otro grupo de casos son aquellos servicios prestados de manera recurrente por profesionales que sí emiten la correspondiente factura de gasto, pero que dadas las características y condiciones de la prestación son fácilmente constitutivas de relación laboral. En ninguno de los casos se había formalizado contrato.

Gestión de la contratación de bienes y servicios

Respecto a la contratación, una vez más debemos remitirnos a las consecuencias del desconocimiento que conlleva la no aplicación de la normativa de contratación pública, a la que los centros públicos están sujetos, siendo el director el órgano de contratación. Además, en este caso se añade el hecho de trabajar con la misma empresa local desde hace tiempo y no querer iniciar procesos que pueden suponer un cambio de proveedor. Por eso la contratación directa de determinados servicios es la vía más utilizada, a pesar que por su objeto e importe requieran de un procedimiento de contratación.

El servicio de limpieza es el principal gasto susceptible de contratación pública (en el caso de los centros de primaria este gasto va a cargo de los ayuntamientos). A pesar de recibir ciertas instrucciones del Departamento y disponer de asesoramiento por parte de sus servicios territoriales, sólo tres centros habían iniciado procedimientos de contratación del servicio de limpieza y en todos ellos se detectaron observaciones. En un caso el expediente no recogía toda la documentación necesaria porque, según explicaron los propios responsables, no querían malgastar papel y tenían infinidad de borradores y documentos guardados en el ordenador sin firmar. Además, en ninguno de los casos la información de los contratos fue incluida en el perfil del contratante de la Generalitat de Cataluña.

Del trabajo realizado se desprende que unas meras instrucciones de contabilidad no son suficientes para garantizar la aplicación de la ley. Además, como en el caso de la contabilidad, la contratación se asocia a una idea de dificultad elevada para la que muchos gestores de los centros no se ven capacitados.

Gestión de los convenios

Muchos centros habían suscrito convenios con otras entidades (generalmente entidades empresariales y sindicales) para la realización de cursos de formación continuada o de formación ocupacional subvencionados. En otros casos, los convenios tenían únicamente como objeto el alquiler de aulas, pero otros incluían docencia a cargo de profesores del centro. También sorprendía la no formalización de convenios en casos en que resultaba evidente su realización, o la formalización de éstos como si se tratasen de subvenciones o donaciones.

La no intervención del Departamento en muchos de ellos ha dado lugar a la falta de uniformidad en cuanto a contenido y fijación de precios, retribuciones del profesorado, material o alquiler de aulas. Igualmente, en ninguno de los centros los importes habían sido aprobados por el Consejo Escolar.

En este sentido, cabe cuestionarse qué papel tendría que desarrollar el Departamento en términos de aprobación y fijación de criterios uniformes, así como la necesidad de realizar convenios marco entre el Departamento y la otra entidad. De todas formas, una vez más los centros tenían una nula percepción de estar actuando incorrectamente.

Gestión contable del presupuesto

La falta de formación en materia contable y presupuestaria del equipo directivo, así como el uso limitado e incorrecto de SAGA o la utilización de herramientas de registro no adecuadas, conllevan a la existencia de irregularidades recurrentes y comunes en todos los centros. Entre las observaciones detectadas destacan:

- *Presupuesto y contabilidad.* Aprobación de presupuestos no equilibrados, presupuesto inicial y liquidación del presupuesto aprobados fuera de plazo, no incorporación de las modificaciones de presupuesto, obligaciones reconocidas superiores a los gastos presupuestados y detección de errores contables que dan lugar a liquidaciones de ingresos y gastos sobrevalorados o infravalorados.
- *Cuentas bancarias.* No realización de conciliaciones bancarias, cuentas bancarias no registradas, diferencias no conciliadas entre el saldo bancario y el que consta en el libro de cuentas corrientes, registro de los cobros y los pagos según la fecha del extracto y no en la fecha en que tuvieron lugar, control insuficiente de los cheques emitidos, pagos mediante cheques al portador y detección de errores en el cálculo de la Cuenta General de Tesorería.
- *Caja en efectivo.* No disposición del arqueo de caja a 31 de diciembre, no realización de arqueos periódicos, no disposición del libro de caja y pagos en efectivo sin que conste la autorización del director.
- *Operaciones extrapresupuestarias.* Muchos centros no registran las operaciones extrapresupuestarias y si las registran incurren en errores como solo registrar los movimientos de pago o la no inclusión de los saldos iniciales. Es el caso de las becas en las que el centro actúa de mediador entre el ente otorgante y el alumno, las cuotas de comedor que el centro recauda para posteriormente transferir a la AMPA que lo gestiona o los anticipos a los profesores para los gastos de excursiones y colonias.
- *Remanente.* Remanente presentado incorrecto como consecuencia de errores contables y la no

inclusión del saldo de tesorería. Además, pocos centros nos facilitaron el remanente general separado del correspondiente a actividades específicas o transferencias de carácter finalista.

- *Registro y archivo.* Documentos de ingresos y gastos inadecuadamente ordenados y sin poder vincular la numeración del justificante con el registro auxiliar.
- *Libros.* Libro de operaciones incompleto o con errores formales y no disposición de libro de caja y de cuentas corrientes.

Gestión del bar cantina

No realización de concursos públicos para la adjudicación del servicio y formalización y ejecución de los contratos no acorde con la normativa aplicable. Cabe destacar que la gestión del bar cantina se halla regulada por una orden de 1983 que hasta la fecha no ha sido revisada ni actualizada.

Gestión del inventario

El Departamento no ha desarrollado ninguna instrucción que recoja cómo se deben gestionar los inventarios de los centros, y no existe ningún sistema de gestión de inventario de los centros homogéneo e integrado con el del Departamento. La mayoría de los centros no disponen de ningún sistema de control y en aquellos que sí lo tienen éste resulta incompleto y no recoge toda la información que se requiere (precio, año de adquisición, bajas y altas del ejercicio, etc.).

La gestión del inventario es especialmente importante en aquellos centros grandes, con instalaciones deportivas o con una oferta formativa que da lugar a la tenencia de maquinaria o instrumental específico.

Gestión de las indemnizaciones y dietas por razón de servicio

En este punto, sorprendió que algunos centros eran conocedores de la normativa autonómica existente al respecto, pero el centro había optado por aprobar de manera formal o no los importes a pagar. Una vez más los pagos no se ajustaban a lo establecido en la normativa en términos de concepto e importe.

Gestión de los centros integrados

A pesar de que en Cataluña no se ha regulado normativamente los centros integrados de formación ocupacional, el Departamento puso en marcha el Plan FP.cat con el objetivo de construir una red de centros de formación profesional. Cuatro centros de la muestra participaron en el Plan FP.cat y recibieron un total de 466.506 € para llevar a cabo el proyecto. No se creó un

centro integrado como tal y el proyecto pone de manifiesto diferentes observaciones que resumidamente responden a dos cuestiones: (a) la inexistencia de directrices del Departamento en cuanto a la fijación de criterios y (b) la autonomía de que dispusieron los centros para llevar a cabo el proyecto (en dos centros contaron con la participación de entidades externas, uno de ellos un organismo autónomo local y el otro una Fundación donde participa el propio centro). Los remanentes del programa, algunos de ellos de importe significativo, también recibieron un trato diferente, algunos centros los incluyeron en su remanente y otros no. La no inclusión da lugar a que este remanente no conste como parte del remanente ni del centro ni del Departamento.

CONCLUSIONES

El trabajo realizado constituye una experiencia de auditoría horizontal que ha permitido al ente fiscalizador tomar contacto con diferentes realidades de un mismo ámbito. Así, hemos podido observar situaciones muy dispares, desde el secretario desesperado por un descuadre de caja de 100 €, al gestor que a pesar de los resultados de auditoría, afirma abiertamente que él no va a cambiar su modo de gestión porque no tiene tiempo y porque en última instancia considera que es el Departamento quien debe asumirlo. Ambas situaciones ejemplifican la diversidad de situaciones existentes en la gestión económica de los centros educativos.

El análisis comparativo de los resultados de la auditoría horizontal de los 37 centros también ha comportado conclusiones propias de una auditoría de gestión en cuanto a la relación del Departamento con sus centros

de educación públicos. De aquí la utilidad de hacer tres informes de estas características, pues el análisis no se limita sólo al trabajo realizado en cada uno de los centros, si no que nos ha permitido ir más allá y poner de manifiesto que debilidades existen en la relación entre el Departamento y los centros docentes. Así, como ya se ha señalado a lo largo del artículo, la corrección de estas debilidades pasa por una reformulación de la normativa y mejorar los canales de comunicación, soporte y control; es decir, crear sinergias positivas respetando la autonomía de los centros pero recordando que en última instancia éstos forman parte del Departamento.

El conjunto de los problemas y debilidades detectados ha ido acompañado de ciertas medidas por parte del Departamento para mejorar el control de los procesos y los flujos de información entre los centros y el Departamento:

- Desarrollo de un plan de formación y asesoramiento dirigido a los responsables económicos de los servicios territoriales y a los directores y secretarios de los centros.
- Puesta en marcha de un plan de contingencia con asesoramiento telefónico y presencial.
- Realización de una encuesta sobre las necesidades de formación en materia de gestión económica y SAGA.
- Aprobación en 2013 y 2014 de dos instrucciones nuevas en materia de gestión económica.
- Se ha iniciado un proceso de unificación y actualización de la normativa y se está trabajando en la elaboración de un nuevo manual.



BIBLIOGRAFÍA

Sindicatura de Comptes de Catalunya. Informe 1/2015 (2015): *Departamento de Enseñanza, Instituto Abierto de Cataluña, ejercicio 2011.*

Sindicatura de Comptes de Catalunya. Informe 28/2014 (2014): *Departamento de Enseñanza. Gestión Económica del Complejo Educativo de Tarragona, ejercicio 2011.*

Sindicatura de Comptes de Catalunya. Informe 25/2014 (2014): *Departamento de Enseñanza. Gestión Económica de los centros docentes públicos, ejercicio 2011.*

VIII Jornadas del Consejo Catalán de Formación Profesional (2010): *Nuevas Experiencias en la FP en Cataluña: El Plan FP.cat.*

Dirección General de Centros Docentes. Departamento de Educación. Generalitat de Cataluña (2003): *La gestión económica del centro docente público. Presupuesto y contabilidad.*