



**NACIONES  
UNIDAS**



**INTOSAI**

**EL PAPEL DE LAS  
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES  
EN LA AUDITORIA DEL SECTOR  
DE LA EDUCACIÓN**

**Informe del 16° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI  
sobre Auditoría Gubernamental**

**Viena  
31 de marzo al 4 de abril de 2003**

**ST/ESA/PAD/SER.E/47**



**NACIONES  
UNIDAS**



**INTOSAI**

División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del  
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES)

**EL PAPEL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES  
EN LA AUDITORIA DEL SECTOR DE LA EDUCACIÓN**

Informe del 16° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI  
sobre Auditoría Gubernamental  
Viena  
31 de marzo al 4 de abril de 2003

## INDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>II. PONENCIAS DE APERTURA - RESUMEN.....</b>	<b>5</b>
II.1 Secretario General de la INTOSAI.....	5
II.2 Naciones Unidas.....	7
II.3 Banco Mundial.....	8
II.4 Presidenta técnica.....	9
<b>III. RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL SEMINARIO.....</b>	<b>11</b>
III.1 Resultados prácticos .....	11
III.2 Perspectivas.....	14
III.3 Evaluación por los participantes .....	15
<b>IV. PONENCIAS BASES .....</b>	<b>19</b>
1. Naciones Unidas La auditoría de los centros escolares y la libertad de elección de los padres.....	19
2. Austria Las auditorías en la esfera de la formación profesional superior .....	27
3. Inde La auditoría de proyectos en el sector de la enseñanza obligatoria .....	41
4. España El control de subvenciones en el sector de la educación universitaria .....	50
5. Francia La gestión del sistema de enseñanza francés.....	62
<b>V. INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO.....</b>	<b>85</b>
1. Informe del Grupo de Trabajo 1 (Groupo de Trabajo en Inglés).....	85
2. Informe del Grupo de Trabajo 2 (Groupo de Trabajo en Francés).....	89
3. Informe del Grupo de Trabajo 3 (Groupo de trabajo en alemán) .....	93
4. Informe del Grupo de Trabajo 4 (Groupo de Trabajo en español).....	96

<b>ANEXOS.....</b>	<b>99</b>
I. Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI) La evaluación como instrumento para analizar los productos y los resultados del entrenamiento: el enfoque de la IDI .....	99
II. Lista de Contribuciones.....	106
III. Lista de Participantes .....	107
IV. Presidenta técnica.....	110
V. Lista de ponentes .....	111
VI. Secretaría de la Conferencia.....	112

## I. INTRODUCCIÓN

El seminario interregional sobre “El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la Auditoría del Sector de la Educación”, organizado conjuntamente por las Naciones Unidas y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), se celebró en Viena (Austria) del 31 de marzo al 4 de abril de 2003. El acto constituyó el 16° seminario interregional organizado por la División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría en colaboración con la INTOSAI (16° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI).

Anteriormente, el DAES ya había puesto en marcha varios programas de capacitación concebidos para prestar apoyo a los países en desarrollo en el fortalecimiento de sus sistemas de auditoría gubernamental. Como parte de esas actividades de capacitación, las Naciones Unidas organizaron, en colaboración con la INTOSAI, programas internacionales de capacitación en materia de auditoría gubernamental cada dos años. En los últimos 32 años se han celebrado 15 actos de esa índole en los que se han abordado los siguientes temas:

1. Principios generales, métodos y objetivos de la auditoría gubernamental y problemas institucionales conexos (1971);
2. Técnicas y métodos utilizados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores con miras a mejorar la auditoría financiera y la de la gestión(1973);
3. Presupuestación y contabilidad del sector público, el puesto de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el Estado moderno, la auditoría de las empresas del sector público (1976);
4. Principios de auditoría, auditoría de la organización, auditoría de la gestión y auditoría estatal de las empresas públicas (1979);
5. Conceptos de auditoría, auditoría of los ingresos fiscales, auditoría de las instituciones financieras gubernamentales para el desarrollo y auditoría de la gestión en empresas del sector público (1981);
6. La naturaleza y el alcance de los sistemas de control interno de la gestión; La función de la auditoría interna en los sistemas de control interno de la gestión; Los sistemas de control interno de la gestión en los países en desarrollo (1984);
7. La auditoría de grandes proyectos de desarrollo (1986);
8. La aplicación de normas de auditoría en el sector público (1988);
9. Contabilidad y auditoría de programas de ayuda exterior y auditoría PED (1990);
10. Auditoría PED - Compartir experiencias, oportunidades y retos (1992);
11. El papel de las EFS en la reestructuración del sector público (1994);
12. El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la lucha contra la corrupción y la mala gestión (1996);

13. El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la auditoría de las obras públicas (1998);
14. La auditoría de los sistemas de asistencia sanitaria pública por la EFS (2000).
15. El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la auditoría del sector de la agricultura (2002).

El seminario objeto del presente informe se dedicó al papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la auditoría de la utilización de fondos en el sector de la educación.

Asistieron al acto 50 delegados en total, entre los que figuraban funcionarios de Entidades Fiscalizadoras Superiores de países en desarrollo y países con economías en transición de Europa central y oriental. Los ponentes representaron a las Naciones Unidas, el Banco Mundial y las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Austria, España, Francia y la India. Un representante de la Entidad Fiscalizadora Superior del Reino Unido desempeñó las funciones de presidente técnico (véase la lista de participantes en el Anexo).

El seminario fue inaugurado el 31 de marzo de 2003 con una sesión plenaria y se clausuró el 4 de abril de 2003 después de haber celebrado un total de nueve sesiones plenarias y tres reuniones de grupos de trabajo.

El 16º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI abordó los siguientes temas exhaustivamente y a fondo:

1. Alcance y métodos de la auditoría de los gastos en el sector de la educación;
2. La auditoría de los gastos en el sector de la enseñanza obligatoria;
3. Las auditorías en el sector de la formación profesional;
4. La auditoría de las ayudas y subvenciones en el sector de la enseñanza superior;
5. La evaluación de los programas de enseñanza.

Además, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Eritrea, la ex República Yugoslava de Macedonia, México, Senegal, Sri Lanka y St. Kitts y Nevis informaron acerca de las actividades de auditoría en el sector de la educación en sus respectivos países. En sus informes, los participantes en el seminario aportaron valiosas perspectivas de las tareas y las posibilidades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la realización de auditorías del sector de la educación e intercambiaron información sobre los éxitos obtenidos y las dificultades experimentadas en tales auditorías.

Los debates celebrados tras las ponencias principales brindaron a los participantes la oportunidad de intercambiar ideas a fondo y de concretar aspectos fundamentales en relación con el contenido y la metodología de las auditorías en el sector de la

educación. Varios grupos de trabajo ofrecieron seguidamente a los participantes un marco para intercambiar experiencias en un foro más pequeño, abordar con mayor detalle las cuestiones que les habían sido planteadas durante los debates y formular conclusiones y recomendaciones.

Los participantes en el seminario estimaron que las siguientes cuestiones revestían particular importancia:

- la importancia de la alfabetización universal como base de toda la educación y el desarrollo autónomo posteriores;
- la creación de un marco jurídico y administrativo que haya sido concebido para prevenir la mala gestión en la financiación y ejecución de programas estatales en el sector de la educación;
- la educación y formación continuas de los auditores para mejorar los conocimientos especializados que necesitan para detectar deficiencias en la ejecución de programas estatales en el sector de la educación,
- la existencia de datos fidedignos como base de las auditorías y evaluaciones;
- auditorías de gestión en el sector de la educación que tengan en cuenta los aspectos financieros, económicos y sociales;
- la pericia y los conocimientos especializados que los auditores precisan para realizar auditorías de gestión, y
- la participación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en las negociaciones entre las organizaciones donantes y los receptores de los fondos destinados al sector de la educación.

Se señaló especialmente a la atención el hecho de que los auditores necesitan conocimientos metodológicos relacionados con la auditoría tanto como pericia en la esfera que se ha de auditar para poder fiscalizar debidamente la eficacia y la eficiencia de la financiación pública en el sector de la educación.



## II. PONENCIAS DE APERTURA - RESUMEN

### II.1 Secretario General de la INTOSAI

El Secretario General de la INTOSAI y Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria, Dr. Franz Fiedler, dio la bienvenida a los participantes. Subrayó la importancia de la cooperación entre las Naciones Unidas y la INTOSAI, plasmada en seminarios interregionales y reuniones de expertos en auditoría gubernamental que se habían venido celebrando desde hacía ya varios años

La educación es una preocupación fundamental del ser humano dotado de razón y la fuerza motriz del desarrollo humano. La educación es la transmisión, la adquisición y la expansión del conocimiento, así como el desarrollo de la personalidad, la realización personal y la autoformación. Cuanto más alto es el nivel de educación, tanto mayor es la probabilidad de liberarse de las dependencias externas.

Así pues, no fue una casualidad que la Revolución Francesa de 1789, que se propuso liberar a las clases burguesas de su dependencia política del rey, la nobleza y el clero, se viera precedida de la Ilustración, que puso la transmisión del conocimiento al alcance de todos los que estaban interesados en él y creó un firme ímpetu en pro de la educación. Toda persona podía adquirir y diseñar la educación con arreglo a cualesquiera fuentes a las que tuviera acceso.

La instrucción es una forma superior del conocimiento, es decir, la transmisión organizada de aptitudes, conocimientos y capacidades en un entorno sin restricciones. Ahora bien la escuela consagra la instrucción institucionalizada con la finalidad de transmitir el conocimiento y, al mismo tiempo, sirve para preparar a los alumnos, niños y adolescentes en su mayoría, para su participación en la sociedad y en la vida laboral.

La educación escolar fue establecida en gran medida por el Estado, pero también por las iglesias (sobre todo en Europa) o por entidades privadas (sobre todo en los países anglosajones).

Las escuelas más antiguas de las que se tiene constancia se remontan al tercer milenio AC y a Mesopotamia. El sistema escolar tuvo su apogeo en la antigüedad en Egipto, Grecia y Roma, donde la educación escolar no era accesible a todas las capas sociales.

En la Edad Media se produjo la decadencia de la educación escolar en Europa, pero se mantuvieron las escuelas monásticas, que se centraban en la transferencia del conocimiento más que en su expansión.

En Europa, la educación tuvo su auge en el siglo XVIII, cuando se impuso la enseñanza escolar obligatoria, y la democratización siguió progresando durante los siglos XIX y XX.

A principios del siglo XXI comprobamos la existencia de un vacío que divide los sistemas de enseñanza de los países desarrollados y los países en desarrollo (con importantes variaciones), que se refleja en el gasto público en educación (como porcentaje del PIB). En Europa, el gasto público en educación oscila entre el 6,8% del PIB (Noruega) y el 4,7% (Reino Unido), el 4,8% en los EE.UU., el 3,5% en la India y el 1,4% en Indonesia. La tasa más elevada se registró en Zimbabwe (11,6%).

La concesión de ayudas a los sistemas de enseñanza en los países en desarrollo es una preocupación especial de la comunidad internacional de naciones (Naciones Unidas, UNESCO).

En consecuencia, se escogió la auditoría de la educación como tema del 16° seminario Naciones Unidas/INTOSAI, ya que esta cuestión reviste gran importancia para varios países cuyos gobiernos suelen destinar enormes cantidades de fondos públicos a fomentar proyectos de enseñanza sin velar por el debido control de los fondos invertidos. Las auditorías de esos proyectos financiados mediante ayudas han podido determinar, además, un uso indebido de los fondos públicos, así como el fracaso en el logro de los efectos de política social propuestos.

Para poder fortalecer la posición de las EFS en los países receptores, los países o las organizaciones donantes (como el Banco Mundial) deberían insistir en que las EFS interesadas participen en las negociaciones de las ayudas con los países receptores y se les otorguen suficientes atribuciones para fiscalizar la utilización de los fondos de ayuda (lo que también fortalecería la posición de las EFS en el plano nacional).

Las EFS tienen una función importante que desempeñar en la auditoría de la utilización económica, eficiente y eficaz de los fondos estatales para el fin a que están destinados y de los recursos financieros (y posiblemente in especie) concedidos a las escuelas.

Además, sería conveniente evaluar el rendimiento de las escuelas, lo que constituye una tarea más exigente para las EFS. Se podrían aplicar los siguientes criterios como parámetros de la evaluación: la reducción de la tasa de analfabetismo en el total de la población, el aumento de la proporción de titulados universitarios, etc. Un mandato de auditoría adecuado análogo al establecido en la Declaración de Lima es un requisito indispensable para que las EFS puedan llevar a cabo auditorías bien orientadas.

Para concluir, el Dr. Fiedler agradeció a las Naciones Unidas la excelente cooperación prestada en relación con el seminario y manifestó su gratitud a las EFS que habían enviado oradores al seminario. Instó a todos los participantes en el seminario a que aportaran sus conocimientos técnicos y su experiencia para que el acto fuera un éxito y contribuyeran con ello a mejorar la gestión financiera gubernamental en sus respectivos países.

## **II.2 Naciones Unidas**

En nombre de las Naciones Unidas, Larry Willmore, representante de la División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), dio la bienvenida a los participantes, haciendo hincapié en la importancia que las Naciones Unidas otorgaban a los seminarios y actos de este tipo y la importante función que estos programas desempeñaban, sobre todo en los países en desarrollo, en la mejora de la gestión financiera en general.

El tema elegido para el 16º seminario Naciones Unidas/INTOSAI reviste un interés general porque la educación juega un papel fundamental en todos los países y exige unos gastos públicos elevados. El fortalecimiento de las auditorías de los fondos públicos está en armonía con la Declaración del Milenio, que se orienta al desarrollo sostenible y a la lucha concentrada contra la pobreza a través de la educación y la formación. Con independencia de su sexo, todos los niños han de tener acceso a la enseñanza escolar elemental para el año 2015. Por el momento, se está lejos de alcanzar esta meta. Aunque la Declaración del Milenio guarda silencio acerca de la calidad de la educación, ésta debe esforzarse por transmitir a los jóvenes aquellas aptitudes que les habiliten para llegar a ser valiosos miembros de sus sociedades.

Si bien es verdad que cierto número de países dedican una proporción respetable de su PIB a la educación, en los países en desarrollo las cantidades más importantes se destinan no a la enseñanza primaria sino a la secundaria.

Aunque las EFS no influyan en las decisiones de política sobre la asignación de fondos públicos, pueden velar con su labor por que los fondos destinados a la educación se gasten de forma económica, eficiente y eficaz.

Las administraciones estatales precisan de instituciones fiscalizadoras idóneas que analicen y evalúen los resultados de las medidas gubernamentales. Esto es algo esencial para un desarrollo económico sostenible y para fortalecer la democracia. Las EFS y su labor contribuyen considerablemente a mejorar la actuación de los gobiernos y a fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de las medidas gubernamentales.

La realización de ese tipo de auditorías supone un enorme desafío. El intercambio recíproco de ideas e información hace más fácil para las EFS esta difícil tarea y contribuye a la mayor eficiencia del proceso de auditoría.

El representante de las Naciones Unidas expresó su esperanza de que el 16° seminario Naciones Unidas/INTOSAI proporcionara a las EFS los conocimientos prácticos necesarios para llevar a cabo las auditorías y para redactar informes en el sector de la educación y contribuir con ello a mejorar la gestión y la transparencia gubernamentales en materia financiera.

### **II.3 Banco Mundial**

El representante del Banco Mundial, David Kanja, abordó en su ponencia el papel potencial de las EFS en proyectos financiados por esa institución.

En el ejercicio económico de 2002, el Banco Mundial concedió ayudas por valor de 1.100 millones de dólares de los EE.UU. al sector de la educación. Actualmente se financian 158 proyectos de educación en 83 países. El Banco Mundial es la mayor fuente externa de financiación de la educación en todo el mundo.

Esos fondos se manejan normalmente a través de los ministerios de educación o de departamentos gubernamentales análogos que establecen dependencias de ejecución de proyectos.

El Banco Mundial debe velar por que sus donaciones se utilicen con criterios de economía para proyectos concretos y para los fines a los que se han destinado. Realizan las auditorías las EFS o contadores públicos certificados. El Banco Mundial exige que los estados financieros anuales de los organismos de ejecución sean auditados de conformidad con normas aceptables para el Banco, como las Normas de Auditoría de la Federación Internacional de Contables (FIC) o de la INTOSAI. Además, podrán disponerse otras auditorías en virtud del Mandato, incluida una carta sobre asuntos de gestión. Además de los fondos del Banco Mundial, deben declararse todos los demás ingresos y pagos del proyecto.

Los auditores son elegidos con arreglo a los criterios establecidos por el Banco Mundial; las auditorías son llevadas a cabo por una EFS o por un auditor del sector privado; los auditores deben tener calificaciones profesionales idóneas y suficiente experiencia para realizar este tipo de auditorías y ser independientes de la organización objeto de la auditoría. Los gobiernos presentan propuestas sobre el auditor del proyecto.

La opinión de los auditores puede ser sin reservas, con reservas, desfavorable (diferencia de opinión entre el auditor y la organización objeto de la auditoría respecto de las cuentas), o un descargo de responsabilidad (cuando el auditor no puede dar una opinión). Seguidamente se convienen las medidas correctivas con el departamento competente del gobierno.

Siempre que una EFS cuenta con un mandato para fiscalizar todos los ingresos y gastos del Estado, ella misma lleva a cabo la auditoría o la encarga a un auditor del sector privado.

Actualmente, las EFS realizan menos de la mitad de las auditorías. Las EFS suelen fiscalizar proyectos que no generan ingresos y que no tienen fines de lucro gestionados por ministerios gubernamentales. Las auditorías abarcan tanto las financieras como las de eficacia. Las EFS deberían incluirlas en sus programas de auditoría e incorporar las conclusiones en sus informes de auditoría.

#### **II.4 Presidenta técnica**

En su introducción, Jeff Jones, presidente técnico y representante del Reino Unido, esbozó las cuestiones fundamentales del seminario, subrayando la importancia de la educación para todos los países. Sugirió una serie de temas para que los abordaran los participantes en el seminario.

Enumeró los distintos tipos de auditorías y de inspecciones, desde la certificación de cuentas a la inspección de calidad de las escuelas y colegios, así como la auditoría de gestión del sector en su totalidad. En la mayoría de los países participaba en estas auditorías una multitud de órganos distintos. Las EFS deberían concentrar sus funciones con claridad y, de ser posible, trascender en su labor de las meras auditorías financieras.

Declaró que, aunque el Reino Unido era un país desarrollado, seguía tropezando con muchos de los problemas a los que se enfrentaban los países en desarrollo. Entre estos problemas cabía mencionar las elevadas tasas de analfabetismo de adultos, la variación de la participación en la enseñanza superior según la clase social y las deficiencias en las escuelas por lo que se refería a equipo, instrucción y actuación institucional. Describió la labor llevada a cabo por la EFS del Reino Unido en estas esferas de problemas.

El presidente técnico sugirió los siguientes temas principales de la conferencia:

- la función de las EFS,
- una concentración de la auditoría en cuestiones clave y
- la dimensión social de las cuestiones educacionales.

Una de esas cuestiones fundamentales era la necesidad de que los gobiernos tuvieran en cuenta las necesidades de formación profesional de sus países, frente al deseo de proporcionar una educación universal. Se debe concienciar a las EFS de este tipo de cuestiones sociales, así como de la escasez de recursos que reina en muchos países.

### III. RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL SEMINARIO

#### III.1 Resultados prácticos

##### Cuestiones de carácter general

1) La educación es uno de los sectores más importantes en todos los países, con independencia de su fase de desarrollo económico. Constituye la base del desarrollo autónomo y de la cohesión social. También aporta las aptitudes necesarias en todos los planos de la economía y, en la enseñanza superior, las aptitudes de investigación necesarias para ser competitivo en la economía mundial contemporánea.

2) No obstante, y pese a que todos los países se fijan como meta proporcionar la igualdad de oportunidades de enseñanza para todos, está muy lejos de ser así en muchos de ellos. El acceso a las oportunidades docentes, y su aceptación, varían entre las distintas regiones y grupos sociales, abarcando todo el abanico educacional desde la alfabetización básica hasta la enseñanza terciaria. Las EFS reconocieron la necesidad de seguir de cerca la dimensión social de los programas y proyectos docentes y de procurar disponer de las técnicas y conocimientos especializados necesarios para poder hacerlo eficazmente.

3) La labor del seminario comenzó con cuatro ponencias temáticas principales presentadas por la India, Austria, España y Francia, que versaron respectivamente sobre las siguientes cuestiones:

- la auditoría de la enseñanza obligatoria, y su función en el desarrollo social;
- la contribución de la formación profesional a la economía y la importancia de una docencia pertinente y de gran calidad;
- la auditoría de las universidades en el contexto de la independencia académica y los aspectos internacionales de la enseñanza superior; y
- las posibilidades de que una EFS realice un examen global de todo el sector de la educación.

4) Además, los delegados pudieron aprovechar abundante información de cada uno de los países que asistieron al seminario. La mayoría presentó informes por escrito y durante toda la semana hubo animados debates. En concreto, los delegados de Eritrea, la ex República Yugoslava de Macedonia, México, Sri Lanka, Senegal y St. Kitts y Nevis presentaron importantes ponencias. Los participantes también pudieron visitar un instituto de formación profesional secundaria superior en las afueras de Viena.

5) Los delegados se incorporaron a uno de los cuatro Grupos de Trabajo, presidido cada uno de ellos por uno de los ponentes principales. Los Grupos celebraron debates prolongados y muy animados e individualizaron una serie de temas de importancia para la auditoría de la educación, a saber:

- la importancia de la alfabetización universal como base de toda la educación y el desarrollo autónomo posteriores;
- la necesidad de que las EFS trasciendan de la auditoría financiera de regularidad para abarcar las dimensiones sociales de la educación y la calidad de la oferta educacional;
- la importancia de disponer de datos exhaustivos y fidedignos como base para la evaluación y la opinión de los auditores; y
- la necesidad de que las EFS cuenten con las aptitudes y los conocimientos técnicos necesarios para evaluar proyectos y programas de enseñanza.

### **La importancia de la alfabetización universal**

6) Los Grupos de Trabajo consideraron que la alfabetización es la base de toda la educación y el desarrollo autónomo posteriores. Sin la alfabetización, la persona no puede aprovechar las demás fases de la enseñanza ni adquirir en beneficio propio otras aptitudes fuera de la enseñanza académica. Y, sin embargo, en muchos países las tasas de analfabetismo son demasiado elevadas. En los países en desarrollo, el analfabetismo puede llegar a alcanzar el 40% o más, e incluso en los países desarrollados puede haber un 20% de la población adulta que es analfabeta funcional.

7) La mayoría de los gobiernos nacionales tienen el empeño de lograr la enseñanza básica gratuita universal, lo que debería erradicar el problema. No obstante, éste persiste debido a los diversos grados de acceso y aceptación de la enseñanza básica. En aquellos casos en que las EFS examinen la enseñanza obligatoria, es importante que analicen no sólo el éxito global de los programas, sino la forma en que se han visto afectados los distintos grupos sociales. A partir de ahí, los auditores de las EFS deberían poder estudiar en qué forma la variación de los resultados escolares en los niveles de la enseñanza obligatoria afecta el paso a la enseñanza secundaria y superior no obligatoria.

### **Ampliación del alcance de la auditoría de la educación**

8) Para poder ejecutar en su integridad la auditoría de la educación, las EFS tienen que llevar su labor más allá de la auditoría financiera y de la regularidad y avanzar al

estudio de la optimización de los recursos. En ese contexto, los estudios han de trascender de los informes sobre economía y eficiencia para pasar a examinar la eficacia de los programas en el cumplimiento de sus objetivos. Para ello es preciso ampliar la actividad de las EFS a los estudios de la calidad del servicio y el impacto en la sociedad. Los análisis de la calidad en la educación pueden abarcar los locales y el equipo escolares y académicos. Estimar la calidad de la docencia es mucho más difícil y tal vez exija el empleo de expertos en pedagogía.

9) Los estudios del impacto social se centrarían en evaluar los logros escolares y académicos entre regiones, clases sociales, géneros y otros factores que pueden revestir importancia en el país de que se trate (como el idioma, los aspectos étnicos o la religión). Esta última labor exigiría la elaboración completa de indicadores sociales y de rendimiento.

### **La necesidad de disponer de datos de buena calidad con fines de evaluación**

10) Cuando las EFS examinen asuntos de gran relevancia social o política, reviste particular importancia que sus conclusiones tengan una base sólida, para lo que necesitarán datos completos y exactos. El sector de la educación es muy amplio en todos los países, y a menudo las EFS no pueden recopilar todos los datos que precisan para examinar la eficacia de los programas. Cuando sea necesario, las EFS deberían alentar a los ministerios de educación a que definieran unos objetivos claros y recogieran información sobre el rendimiento para comparar los progresos realizados con los objetivos. Las EFS podrán asumir la función suplementaria de validar la exactitud y la pertinencia de la información oficial sobre el rendimiento.

11) En algunos casos, los datos oficiales no resultarán suficientes para analizar programas y políticas. La EFS concluirá en tal caso que los datos son insuficientes y recomendará que el ministerio elabore información sobre el rendimiento. En determinados casos, la EFS dispondrá de suficientes recursos para recopilar sus propios datos. Evidentemente, tendrá que equilibrar cuidadosamente el costo de recopilar los datos, por un lado, y su cobertura y exactitud, por el otro. Ahora bien, en circunstancias normales, recopilar datos básicos con fines de observación social no sería la función corriente de las EFS.

### **La necesidad de que las EFS amplíen sus aptitudes y conocimientos especializados**

12) Para que las EFS puedan ampliar su esfera de actuación más allá de las auditorías financieras y de la regularidad, precisarán técnicas y conocimientos suplementarios además de los contables y jurídicos. Entre las nuevas aptitudes figurarán el conocimiento de metodologías de evaluación y medición del rendimiento,

así como métodos estadísticos y técnicas de presentación de datos. Asimismo, las EFS necesitarán una experiencia y un conocimiento concretos del sector de la educación.

13) Habida cuenta de lo precedente, las EFS tal vez deseen examinar sus normas de contratación y formación. Además, a las EFS les resultará útil contratar (con contratos de corta duración) a expertos externos, que sean idóneos y altamente competentes en los ámbitos necesarios. No obstante, será preciso proceder con suma cautela en la selección y la gestión de estos expertos, a fin de velar por que las conclusiones extraídas sigan siendo consideradas independientes y autorizadas. En particular, deben evitarse los conflictos de intereses en los expertos externos.

14) Los organismos internacionales podrían contribuir a perfeccionar las aptitudes y los conocimientos especializados de las EFS nacionales. La INTOSAI y la IDI tal vez deseen examinar vías para fomentar el desarrollo de aptitudes y conocimientos de evaluación; también el perfeccionamiento de las aptitudes de las EFS interesa a las Naciones Unidas, al Banco Mundial y a otros donantes, si quieren recurrir a ellas para evaluar proyectos con financiación externa.

### **III.2 Perspectivas**

En los informes de los Grupos de Trabajo, así como en los debates, se concretaron varias consecuencias para las actividades futuras de las EFS que intervienen en auditorías del sector de la educación. Se resumen a continuación:

#### **Un papel más amplio de las EFS**

1) Las EFS deben seguir vigilando los aspectos financieros y de regularidad de los programas y proyectos, sobre todo si no existe ningún otro procedimiento de auditoría independiente. Así ocurre en particular cuando los organismos donantes externos cuentan con las EFS para garantizar la ejecución de sus proyectos en la forma debida. Ahora bien, las EFS también deben aprovechar la oportunidad para ampliar su labor más allá de proyectos y subprogramas sueltos y pasar a examinar el éxito de programas nacionales de enseñanza en su integridad. Sólo de esta forma puede la entidad fiscalizadora dar garantías de que el programa entero guarda un equilibrio entre los distintos sectores y que regiones geográficas y grupos sociales distintos sacan igual provecho del gasto público.

### **Extender la influencia de las EFS**

2) Además de ofrecer una opinión sobre la eficacia de los programas, en los informes de las EFS se formularán por regla general recomendaciones a los ministerios y a los organismos donantes para que mejoren la fiscalización y la optimización de los recursos. Importa que las recomendaciones sean de carácter práctico, así como que estén bien fundamentadas en datos y análisis incontrovertibles. Estaría en juego el crédito de las EFS si sus recomendaciones, al ser puestas en la práctica, menoscabaran el uso óptimo de los recursos.

### **Velar por que las recomendaciones se lleven a cabo**

3) Las EFS deben mantenerse al tanto de las novedades en el campo de la educación para velar por que sean seguidas sus recomendaciones. En unos pocos casos, las EFS tienen atribuciones directas para velar por el cumplimiento. Mucho más a menudo hacen falta métodos más persuasivos. Por ejemplo, la EFS tal vez vuelva a visitar una zona ya estudiada para publicar un informe complementario y señalar a la atención que anteriores conclusiones no han sido puestas en práctica. Las EFS también querrán establecer estrechas relaciones de trabajo con los ministerios, brindando asesoramiento acerca de los principios generales de la buena gestión normativa. Ahora bien, las EFS han de ser precavidas y evitar una intervención directa en la planificación de programas o proyectos, ya que con ello pondrían en peligro su independencia percibida del gobierno.

### **III.3 Evaluación por los participantes**

Una de las metas fundamentales del seminario era transmitir a los participantes unos conocimientos a fondo de las auditorías de los gastos en el sector de la educación llevadas a cabo por EFS en países desarrollados y en desarrollo, así como en entornos de auditoría pertenecientes a distintos sistemas de fiscalización (sistema de tribunal y sistema de oficina auditora).

Otra meta era fomentar el intercambio de ideas y la creación de redes entre los participantes.

Al final del seminario, se pidió a los participantes que rellenaran un cuestionario que había de aportar información sobre el grado en que se habían alcanzado los objetivos antes citados.

Todos los participantes rellenaron y entregaron el cuestionario (tasa de respuesta: 100%); un análisis de las respuestas arrojó la siguiente evaluación:

- 1) En general, el 94% de los encuestados respondieron que estaban sumamente satisfechos del seminario; un 6% dijo estar menos satisfecho.
- 2) Para el 94% de los encuestados, el tema abordado era de gran importancia para su EFS; el 6% dijo que el tema era menos pertinente.
- 3) El 74% de los encuestados dijo que los conocimientos especializados que habían adquirido eran sumamente útiles para su labor; el 20% afirmó que eran útiles y el 6% los calificó de menos útiles.
- 4) El 77% de los encuestados declaró que, en el plano técnico, podrían sacar sumo provecho del seminario, el 20% dijo que les redundó en gran provecho y el 3% afirmó que habían sacado poco provecho de la materia.
- 5) El 84% de los encuestados declaró que la estructura del seminario, consistente en ponencias técnicas, debates, informes nacionales de determinados participantes, trabajo en grupo y una excursión, era excelente, mientras que el 16% la calificó de buena.
- 6) El 90% de los encuestados calificó el trabajo en grupo de sumamente útil y el 10% dijo que era útil.
- 7) El 90% de los encuestados calificaron de muy buena la organización práctica del seminario, el 7% dijo que era buena y el 3% dijo que era deficiente.

También se pidió a los participantes que presentaran sugerencias para seminarios futuros. Se formularon las siguientes propuestas:

- 1) seguir organizando este tipo de actividad de formación;
- 2) dar más tiempo para la presentación de informes nacionales;
- 3) dar más tiempo para el debate después de las ponencias.
- 4) Se sugirieron los siguientes temas para futuros seminarios:
  - la auditoría de la gestión
  - la independencia de las EFS
  - las auditorías de la atención sanitaria.

Los organizadores del seminario llegaron a la conclusión de que los objetivos que se habían establecido para el seminario se habían cumplido en grandísima medida y que el grado de aceptación entre los participantes en el seminario era alto (94%). El deseo que expresaron los participantes de que se permita más tiempo para el debate y el intercambio de experiencia es un reflejo claro del alto nivel de dedicación de los participantes, su buena disposición a aprender de los demás y a crear una red de reparto de información y apoyo con carácter recíproco.



## IV. PONENCIAS BASES

---

### 1. Naciones Unidas

#### **La auditoría de los centros escolares y la libertad de elección de los padres**

---

por Larry Willmore, Economic Affairs Officer, UN/DESA, DPADM.

Las opiniones y puntos de vista expresados son los del autor y no representan necesariamente los de las Naciones Unidas.

#### Introducción

Uno de los objetivos de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas es “velar por que, para ese mismo año [2015], los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza“. Lo que se pretende es dar expresión concreta a la promesa hecha en la Declaración de Derechos Humanos de 1948 (artículo 26,1) de una educación elemental obligatoria y gratuita. La tarea es difícil porque hoy, en los países en desarrollo, un niño de cada tres no termina cinco años de escolaridad, y la calidad de la educación sigue siendo baja para muchos.

Las entidades fiscalizadoras superiores tienen un importante papel que desempeñar en la promoción de esa Declaración del Milenio; pueden garantizar que los fondos públicos destinados a la educación primaria se utilicen efectivamente. Como subraya la Declaración de Lima, “El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras...”. Las desviaciones de las normas aceptadas pueden ser sorprendentemente grandes. Por ejemplo, un estudio de febrero de 2002, por R. Reinikka y J. Svensson, para el Banco Mundial revela que las escuelas primarias públicas de Uganda, en el período 1991-1995, recibieron sólo el 13% de las contribuciones del gobierno central para sus gastos distintos de los sueldos; el 87% restante se utilizó para fines distintos de la educación primaria, o fue captado (robado) para provecho privado. Las auditorías de centros escolares pueden dejar al descubierto ese tipo de actividades, permitiendo a los gobiernos castigar a los responsables. Lamentablemente, los gastos distintos de los sueldos representan un pequeño porcentaje del gasto total en educación, normalmente el 20% o una cifra inferior.

Las auditorías de centros escolares pueden determinar también si los gastos, mucho más importantes, en sueldos de maestros llegan realmente a éstos, y si les llegan con puntualidad. Sin embargo, sólo con gran dificultad (tal vez distribuyendo tests normalizados a los alumnos) pueden determinar si los maestros se ganan su sueldo. Garantizar sólo que los maestros sean remunerados, y bien remunerados, no se traducirá necesariamente en un buen rendimiento. En la India, el equipo que preparó el *Public Report on Basic Education in India* (Oxford University Press, New Delhi, 1999) visitó, sin anunciarse, 195 centros escolares oficiales y 41 privados, de 188 aldeas de cuatro Estados atrasados en materia de educación. No encontraron problemas en cuanto al pago de los sueldos, pero en la mitad de los centros escolares oficiales no había ninguna actividad docente en el momento de la visita. Además, la pauta de indolencia “no se limita a una minoría de maestros irresponsables; se ha convertido en una forma de vida en la profesión” y caracteriza incluso a centros escolares oficiales con buena infraestructura, libros suficientes y una proporción relativamente baja entre alumnos y maestros. En cambio, encontraron “un alto nivel de actividad en los centros escolares privados, incluso en algunos improvisados en donde el ambiente de trabajo no es mejor que en los centros escolares oficiales”.

El informe destaca “el papel esencial de la *gestión responsable* en el sistema escolar. En un centro escolar privado, los maestros responden ante el director o directora (que puede despedirlos) y, a través de él o de ella, ante los padres (que pueden sacar a sus hijos del centro escolar). En un centro escolar oficial, la cadena de responsabilidad es mucho más débil, ya que los maestros tienen un puesto de trabajo permanente, con sueldos y ascensos que no dependen de su rendimiento. La inmensa mayoría de los padres perciben con claridad ese contraste”. Por esta razón, los padres de las 188 aldeas indias mencionadas inscriben a un gran número de sus hijos (el 18 por ciento de todos los escolarizados en alguno de los 41 centros escolares privados, aunque 26 no estén reconocidos por el gobierno, lo que significa que no pueden expedir títulos. Otros 13 centros están reconocidos, pero no reciben ayuda oficial, y sólo dos reciben alguna ayuda del gobierno.

Una forma directa de introducir la gestión responsable en los centros escolares es que el gobierno esté dispuesto a abonar los gastos de escolaridad de cualquier alumno en un centro escolar privado competitivo, hasta el límite de la suma (normalmente muy superior) que invierte en cada alumno de un centro escolar oficial.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 26, 3) dice que: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. La India, como otros países, infringe ese derecho, al limitar en gran parte la elección de los padres a los centros oficiales, obligando así a los padres descontentos de ese servicio financiado con sus impuestos a abonar los gastos de escolaridad de centros privados.

Los autores del informe rechazan la opción de abonar los gastos de la enseñanza privada con fondos públicos de la India, aduciendo que otras consideraciones, que se examinan *infra*, contrarrestan con creces el efecto favorable que ello pudiera tener en el rendimiento y el costo de los centros escolares públicos. Sin embargo, esos argumentos en contra de la libre elección de centro escolar no son convincentes, ni nuevos.

### Argumentos en contra de la libre elección de centro escolar

El equipo que preparó el *Public Report on Basic Education in India* se opone a la financiación pública de los centros escolares privados aduciendo que la educación privada tiene “graves limitaciones” comparada con la pública. Esas supuestas limitaciones son:

1. Los maestros privados preparan a los alumnos sólo para que aprueben los exámenes, de forma que “tienen escasa motivación para promover el desarrollo personal de los niños o transmitirles un sentido de los valores”. No se definen esos valores, pero los autores del informe se refieren seguramente a los valores comunes de la sociedad civil, necesarios para que una democracia moderna funcione sin problemas.
2. Como “los centros escolares privados se aprovechan con frecuencia de la vulnerabilidad de los padres”, el gobierno debe proteger a los niños de la desacertada elección que, de otro modo, podrían hacer sus padres.
3. “La enseñanza privada queda fuera del alcance de la inmensa mayoría de los padres, que no pueden permitirse los gastos de escolaridad y otros gastos.” Como consecuencia, “los niños inscritos en centros escolares privados proceden principalmente de familias acomodadas”. A esto, se supone, sólo se puede objetar por motivos igualitarios. El equipo aclara este argumento al mencionar un cuarto riesgo de la educación privada: “puede conducir a pautas muy discriminatorias de las oportunidades de escolaridad, con arreglo a las cuales los padres de mejor posición económica envían a sus hijos a centros escolares privados, mientras que los padres más pobres tienen que conformarse con centros escolares oficiales no funcionales.”

Cada uno de esos argumentos tiene una larga historia, pero puede demostrarse que no justifican la denegación a los padres de los derechos prometidos en el párrafo 3 del artículo 26 de la Declaración Universal de los de Derechos Humanos.

*Impartir valores civiles (educación cívica).* La necesidad de transmitir valores comunes a los niños es el argumento más antiguo a favor del control estatal de la educación. Ésta era la razón de que a Aristóteles, como a su maestro Platón, no le gustaran las escuelas de su tiempo, que eran privadas e independientes del gobierno. Hoy, por todas partes, los centros escolares oficiales predominan, y sus defensores siguen invocando la “educación cívica” como argumento para defenderlos.

Esta tesis plantea tres problemas. En primer lugar, el argumento de la “educación cívica” no debería suponer sólo la existencia de centros escolares oficiales sino también la asistencia obligatoria a esos centros, a fin de garantizar que se enseñara a todos los alumnos los mismos valores. En la práctica, la asistencia es raras veces obligatoria. Casi todos los gobiernos permiten que los padres sufraguen la enseñanza privada en un centro de su elección, y algunos permite también la enseñanza a domicilio. En segundo lugar, parece incompatible con los sistemas de educación descentralizados de Estados-naciones como la India, el Canadá y los Estados Unidos de América. Y en tercer lugar, y esto es lo más importante, presume que el gobierno puede controlar el programa de estudios únicamente si cuenta con sus propios centros escolares. Las grandes burocracias tienen vida propia; los maestros de las escuelas públicas, en particular, tienen tendencia a formar poderosos sindicatos difíciles de controlar. Paradójicamente, puede ser más fácil para el gobierno controlar las escuelas *privadas*, amenazando revocar las licencias si no cumplen criterios especificados. Los controles indirectos, mediante la concesión de licencias y la reglamentación de los centros escolares que compiten en el mercado, pueden ser más eficaces que los esfuerzos gubernamentales por controlar directamente cientos de escuelas y miles de maestros.

Dejando aparte la cuestión de si la propiedad o la reglamentación de los centros escolares es la mejor forma de transmitir valores uniformes a los discípulos, sigue existiendo el problema, mucho más amplio, de saber si ese objetivo es deseable. Los escritores de la tradición liberal clásica celebran la diversidad, y aducen que la uniformidad de pensamiento en religión, política o cualquier otra esfera de estudio debe evitarse a toda costa. Utilizando ese razonamiento, escritores del siglo XVIII como J.S. Mill y Karl Marx adoptaron una firme posición contraria al monopolio gubernamental de las escuelas elementales.

*Proteger a los niños.* Otro argumento contra la elección escolar afirma que los padres, en general, no son capaces de escoger inteligentemente la mejor educación para sus hijos, por lo que el gobierno debe hacer esa elección por ellos. Se trata de un argumento diferente del de la “educación cívica”, porque el gobierno interviene en interés de los individuos y no de la sociedad en su conjunto. En efecto, el Estado se comporta como un padre amante de todos los niños, de forma que este argumento a favor de los centros escolares oficiales puede considerarse *paternalista*.

El argumento se remonta a la Reforma protestante del siglo XVI, que fijó como objetivo la educación universal obligatoria para todos, tanto niñas como niños. A los protestantes les preocupaba que la población adulta de su época fuera abrumadoramente analfabeta y, supuestamente, demasiado ignorante para elegir correctamente la educación cristiana de sus hijos. Casi cinco siglos más tarde se sigue afirmando la ignorancia de los padres para justificar el control oficial de las escuelas, no sólo en la India, sino también en países desarrollados que han alcanzado un nivel casi universal de alfabetización de adultos.

No hay duda de que algunos padres no pueden, o no quieren, elegir con conocimiento de causa un centro escolar para sus hijos. ¿Justifica eso el privar a *todos* los padres de su derecho a la elección escolar? En otros aspectos del bienestar del niño, como el alimento, el alojamiento y el vestido, se concede a los padres el beneficio de la duda; salvo si se demuestra lo contrario, las autoridades presumen que los padres son capaces de decidir inteligentemente en el mercado, en nombre de sus hijos. El Estado asume la custodia sólo de los niños cuyos padres no pueden o no quieren cuidarse de ellos. No se encarga de la tarea de proporcionar alimentos, alojamiento y vestido a todos los niños. ¿Por qué, entonces, debe proporcionarles el Estado la educación, que, podría defenderse, es una necesidad menos fundamental que el alimento, el alojamiento y el vestido?

En cualquier caso, se puede atender las preocupaciones paternalistas de la sociedad con medidas que no sean denegar la libertad de elección escolar a todos los padres. El gobierno puede insistir en criterios mínimos para conceder licencias a los centros, eliminando la posibilidad de que un padre pueda elegir de forma realmente desacertada. Puede sancionar a los centros que induzcan a error o informen mal a los padres de futuros alumnos, dar publicidad a los resultados de cada centro en los exámenes estándar de sus alumnos, y prohibir que se destinen fondos públicos a fines no relacionados con la educación, como viajes de vacaciones o incentivos monetarios a los padres. Puede ir más lejos aún y establecer un programa de estudios básico para todos los centros escolares. Sin embargo, la reglamentación tiene su precio, que es una elección más restringida. La pesada mano de la reglamentación puede eliminar la posibilidad de elegir tan eficazmente como la financiación restrictiva de los centros escolares oficiales.

*Promover la igualdad.* A diferencia de los otros dos argumentos, el de promover la igualdad es de cosecha reciente. Forma parte de la tendencia a la igualdad de oportunidades que se difundió en el siglo XX como reacción ante la Gran Depresión y, especialmente, ante el trauma de las guerras mundiales. En pocas palabras, el argumento es el siguiente. Los mercados son inevitablemente injustos, por que distribuyen los bienes y servicios de forma muy desigual. Para garantizar la igualdad

de acceso a la educación secundaria y superior, todos los niños deben recibir la misma educación primaria. Esto sólo puede garantizarse mediante centros escolares oficiales. Si se da a la población libertad para elegir entre centros competitivos, se estructurará por clase social, grupo étnico o grado de capacidad, perjudicando así a quienes vayan a parar a centros escolares llenos de estudiantes de bajo origen social y limitadas dotes intelectuales.

El argumento de la “igualdad de oportunidades” tiene buenas intenciones pero está mal orientado, porque se basa en una premisa falsa. Los centros oficiales *no* garantizan la igualdad de oportunidades a los niños, a pesar de todos los esfuerzos de los encargados de establecer políticas. Las familias se clasifican a sí mismas geográficamente, por clase social y grupo étnico, al elegir su lugar de residencia. Los padres prefieren enviar a sus hijos, especialmente a los de corta edad, a la escuela más próxima a su lugar de residencia, por lo que algunos centros escolares acaban teniendo un número desproporcionado de niños económicamente desaventajados mientras que otras acogen un número igualmente desproporcionado de niños privilegiados.

Los gobiernos pueden invertir los efectos de esa clasificación geográfica recurriendo al traslado de los niños a escuelas distantes, logrando así, *mediante* las escuelas, una mayor uniformidad de clase social y origen étnico de los alumnos. Los gobiernos locales de los Estados Unidos de América han logrado de esa forma escuelas integradas en vecindades en que existe segregación racial. No obstante, es difícil para un gobierno adoptar esas medidas correctoras, especialmente en la enseñanza primaria, porque el traslado de los alumnos absorbe recursos que podrían utilizarse para mejorar la instrucción en las aulas, y no resulta del agrado de los padres de niños de corta edad, obligados a viajar durante horas entre sus hogares y los centros escolares.

Una forma alternativa de promover la igualdad es garantizar que todos los centros escolares, con independencia de la composición étnica o social de su alumnado ofrezcan una educación del mismo nivel. Esto requiere destinar una parte mayor de los recursos a los centros en que haya mayor número de niños desaventajados. En la práctica resulta difícil, porque los maestros se resisten a esas medidas igualitarias y los padres las frustran con su comportamiento.

La posibilidad de contratar profesores privados complementarios explica por qué es tan difícil lograr la igualdad en el sistema de enseñanza pública. Con frecuencia, las personas educadas y acomodadas llevan a sus hijos a escuelas públicas, pero complementan esas clases con profesores privados. Una táctica alternativa utilizada por las personas cultas y educadas es utilizar el sistema público, pero hacer que los centros escolares se adapten a sus intereses, lo que puede entrar en conflicto con los

intereses de los pobres y de las minorías étnicas. Una de las formas de que eso ocurra consiste en introducir el sistema de *'streaming'*, consistente en separar a los alumnos según sus aptitudes, lo que se traduce también en su separación por estratos sociales. De esa forma pueden encauzarse más recursos hacia los alumnos de “alto rendimiento”, a expensas de los otros alumnos del centro escolar.

Por esas razones, los centros escolares oficiales no proporcionan la igualdad de oportunidades a los niños que acogen. El mercado, sorprendentemente, puede ayudar a los pobres, porque los mercados sólo son injustos cuando existe una distribución injusta del poder adquisitivo de los consumidores. Mientras el gobierno financie la educación, el mercado de la educación puede ser tan equitativo como se quiera. Una propuesta es dar a cada niño del país un bono del mismo valor, utilizable para pagar la enseñanza en cualquier centro escolar público o privado. Pueden hacerse excepciones para los niños con discapacidades para aprender o con necesidades especiales, que tendrían derecho a recibir un bono por un importe mayor. Para que el sistema sea igualitario, es importante impedir que los centros escolares cobren otros derechos suplementarios. De otro modo, las presiones políticas podrían llevar a reducir la cuantía de los bonos, relegando así a los pobres a los centros de nivel inferior, mientras que la clase media y la acomodada complementaban sus bonos pagando otras cantidades en los mejores centros escolares.

Los sistemas de bonos no son intrínsecamente igualitarios; todo depende de su diseño. Desde una perspectiva igualitaria, el peor sistema imaginable es el que exceptúa a los centros escolares oficiales del sistema de bonos y proporciona bonos parciales, insuficientes para cubrir una enseñanza completa, a los alumnos que pasen a centros escolares privados. Esos bonos carecen de valor a menos que los padres los complementen con su propio dinero. La consecuencia de este sistema sería que los niños de padres de clase media o superior se refugiarían en los centros escolares privados, dejando a los pobres, sin posibilidad auténtica de elegir. La introducción de un mercado lleva en este caso realmente a una mayor desigualdad, pero sólo porque los pobres carecen de poder adquisitivo efectivo.

Quienes piensan de veras en los intereses de los económicamente desaventajados no deberían oponerse a la libre elección escolar. En cambio, deberían ocuparse en cambio de diseñar un sistema de financiación oficial de la educación que favoreciera a los pobres, incultos y desaventajados, a diferencia del sistema actual en el que el gobierno *proporciona* una educación que favorece a los ricos, cultos y privilegiados.

## Conclusión

La Declaración Universal de los Derechos Humanos promete: (1) una educación obligatoria y gratuita, a nivel elemental, para todos los niños y (2) la libre elección por los padres del tipo de educación que se dará a sus hijos. El no educar a todos los niños ha recibido mucha atención, sobre todo, muy recientemente, en la Declaración del Milenio de la Asamblea General. En cambio, se ha prestado escasa atención a la libertad de elección de los padres. Ese olvido es lamentable, porque la elección del centro puede ayudar a los auditores a hacer que los centros escolares respondan ante los padres y los alumnos. Los auditores pueden garantizar que los fondos públicos se inviertan como estaba previsto, en la construcción y reparación de aulas escolares, la adquisición de libros de texto y el abono de sueldos; los alumnos y los padres son quienes mejor pueden juzgar si los centros escolares prestan realmente unos servicios apreciados.

¿Por qué, entonces, los gobiernos restringen en todas partes la libre elección de la educación, limitándola a veces a los centros que son propiedad del Estado y están administrados por él? Esta infracción de un derecho humano fundamental está hoy tan extendida que muchos no dudan de su prudencia o su moralidad. Los argumentos intelectuales para apoyar la supresión de la elección escolar son tres. En primer lugar, la sociedad debe transmitir valores comunes a todos los niños, y sólo los centros escolares oficiales pueden realizar esa tarea. En segundo, el Estado debe proteger a los niños de la ignorancia de sus padres, que podrían elegir mal. Por último, los centros escolares oficiales son necesarios para promover la igualdad de oportunidades, proporcionando a todos los niños una educación primaria del mismo nivel.

Ninguno de esos argumentos es persuasivo. Una mayor elección mejora la calidad de los centros, especialmente a juicio de los padres y alumnos, mientras que la financiación (bonos) puede ser tan igualitaria como se desee, y se puede utilizar la concesión de licencias para atender la preocupación colectiva por los valores cívicos y los niveles mínimos. Hace más de un cuarto de siglo, el economista Mark Blaug escribió: “Lo que hay que explicar sobre la enseñanza oficial no es tanto por qué los gobiernos la subvencionan como lo hacen, sino por qué insisten en ser propietarios de una parte tan grande de ella en todos los países del mundo”. Todavía no se ha dado una explicación convincente.

Para más detalles y referencias, véase L. Willmore, “*Education by the State*”, DESA Discussion Paper No. 27 (noviembre de 2002, <http://www.un.org/esa/papers.htm>).

---

## 2. Austria

### Las auditorías en la esfera de la formación profesional superior

---

#### Competencias de fiscalización

La Constitución Federal austriaca otorga al Tribunal de Cuentas el mandato de fiscalizar la gestión financiera (es decir, la gestión económica y presupuestaria) de las Corporaciones territoriales del Estado, de las provincias federales y de los municipios, así como de las federaciones de municipios y demás personas jurídicas que la legislación señale.

El Tribunal de Cuentas depende directamente del Consejo Nacional (Parlamento). En la fiscalización de la gestión económica y presupuestaria del Estado central (*Bund*) actúa como órgano del Consejo Nacional (que es la primera cámara del parlamento estatal central). Al fiscalizar la gestión económica y presupuestaria de las nueve provincias federales austriacas (plano estatal regional) actúa como órgano del correspondiente parlamento provincial (*Landtag*). Además, el Tribunal de Cuentas fiscaliza en el plano municipal determinados municipios y federaciones de municipios.

#### Principios y criterios de auditoría

De conformidad con las disposiciones de la Ley del Tribunal de Cuentas, éste ha de determinar si la gestión económica y presupuestaria cumple lo dispuesto en las leyes y reglamentos vigentes, así como en otras normas pertinentes. Además, tiene que comprobar si esa gestión es económica, eficiente y eficaz.

El Tribunal de Cuentas es independiente del Gobierno federal y de los gobiernos de las provincias federadas. Esta independencia queda demostrada, entre otras cosas, por el hecho de que es el propio Tribunal de Cuentas quien determina el programa de auditoría, los aspectos básicos de las distintas auditorías y la metodología de fiscalización. También establece prioridades en cuanto a las pautas de fiscalización previstas en la legislación. En ese marco, la auditoría o el asesoramiento relacionados con la economía y la eficacia tienen precedencia sobre la regularidad.

En el centro de la actividad del Tribunal de Cuentas se halla la consecución de los objetivos de la dependencia orgánica o la empresa auditada. El Tribunal de Cuentas

- compara el objetivo (situación teórica) con el resultado efectivo (situación real),
- emite una declaración sobre el grado de consecución del objetivo,
- informa acerca de deficiencias en las actuaciones cuando éstas revisten importancia para el resultado real y
- evalúa las medidas y los instrumentos aplicados para alcanzar el objetivo y, si procede, recomienda alternativas.

En sus actividades de auditoría, el Tribunal de Cuentas observa un equilibrio entre su propio esfuerzo y el presupuesto del sector fiscalizado.

### Organización de las auditorías

El Tribunal de Cuentas de Austria consta de cinco divisiones (A a E), cada una de ellas con siete departamentos.

Los departamentos de auditoría presentan todos los años proyectos de planes de auditorías, que el Presidente del Tribunal autoriza. En los planes de auditoría se indican las dependencias orgánicas que han de ser fiscalizadas u otros objetos de auditoría y el motivo de la auditoría.

Para la realización de sus auditorías, el Tribunal de Cuentas prevé por regla general una organización del proyecto. Bajo la dirección global de un jefe de proyecto (que suele ser el director general de la respectiva división), un jefe de auditoría se encarga de planificar y realizar ésta, así como de redactar el correspondiente informe. El jefe de auditoría elabora un plan de auditoría que abarca los siguientes elementos principales:

- una descripción del objeto de la auditoría,
- los objetivos de la auditoría,
- la asignación prevista de recursos (grupo auditor, duración de la auditoría, presupuesto de gastos) y
- el calendario de la auditoría.

El jefe del proyecto autoriza el plan y encarga la auditoría. Durante ésta se celebran rondas de consulta en las que se verifica si su desarrollo se corresponde con el plan o si es preciso realizar ajustes.

En la realización de las auditorías se aplican las normas de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al marco orgánico del Tribunal de Cuentas de Austria.

### Las auditorías en la esfera de la educación

Las competencias de fiscalización del Tribunal de Cuentas en la esfera de la educación dependen de quién funda o cierra las escuelas y financia su funcionamiento cotidiano (el sostén de la escuela). Los financiadores de las escuelas públicas son el Estado central (*Bund*), las provincias federales y las comunas (municipios).

En la enseñanza primaria y secundaria<sup>1</sup>, las siguientes instituciones están sujetas a las auditorías del Tribunal de Cuentas:

- las escuelas públicas del Estado, de las provincias federales, de las federaciones de municipios y, en determinadas circunstancias, también de los municipios,
- los gastos federales destinados a estas escuelas, en especial las remuneraciones del personal docente, y
- toda la administración del personal docente y las escuelas en el Ministerio Federal de Educación, Ciencia y Cultura (Ministerio de Educación, para abreviar), así como en las distintas regiones (consejos escolares provinciales y de distrito).

### Formación profesional

La formación profesional se divide en tres esferas, cada una de ellas con distintos objetivos, a saber:

- Escuelas de formación profesional obligatoria (centros de formación profesional): forman parte del sistema doble de enseñanza, consistente en la capacitación en el puesto de trabajo en paralelo con la asistencia a la escuela. La formación profesional obligatoria tiene el objetivo de fomentar la capacitación en el trabajo y ampliar la enseñanza general. Los alumnos suelen ingresar a los 15 años, tras haber cumplido nueve años de escolarización obligatoria.

---

<sup>1</sup> La enseñanza primaria abarca las escuelas primarias, las escuelas de enseñanza secundaria general y las escuelas politécnicas durante los primeros nueve años de escolarización.

La enseñanza secundaria comprende las escuelas medias y superiores de enseñanza general y formación profesional, y las escuelas de formación profesional obligatoria.

- Escuelas de formación profesional de grado medio (escuelas técnicas): Los alumnos suelen ingresar después del 8º curso de escolarización obligatoria y, además de ampliar su educación general, aprenden un oficio o reciben formación profesional técnica. Los cursos suelen durar de dos a cuatro años y no terminan con el examen de acceso a la universidad.
- Escuelas de formación profesional superior: En estas escuelas los alumnos también ingresan después de cumplir ocho años de escolarización obligatoria. Se les imparte una formación general y profesional de nivel superior y se presentan al examen de acceso a la universidad. Quedan calificados para ejercer una profesión superior en la esfera técnica, comercial, de economía doméstica o en cualquier otro ámbito de actividad económica y aprueban al mismo tiempo el bachillerato.

#### Objeto de la auditoría

#### ***Institutos de enseñanza técnica superior („Höhere technische Lehranstalten“)***

Durante el año escolar 2000-2001 más de 200.000 alumnos asistieron a escuelas de enseñanza secundaria general o de formación profesional superior. A estas últimas asistió un número superior a 120.000 alumnos, o sea, más del 60%. Los alumnos suelen ingresar a los 14 años, después del 8º año de escolarización obligatoria.

Esto demuestra que las escuelas de formación profesional superior tienen una enorme aceptación en Austria. Los principales motivos son la posibilidad de combinar la formación profesional y el bachillerato, por una parte, y, por la otra, la importancia que se otorga a la formación práctica.

Los institutos de enseñanza técnica superior son escuelas que se concentran en una formación técnica. Unos 48.000 alumnos asisten a este tipo de centros, lo que significa que casi el 25% de los alumnos de escuelas superiores asiste a una escuela técnica superior, siendo ésta la más popular de las escuelas de formación técnica superior. El Ministerio de Educación invierte unos 400 millones de euros al año en este tipo de escuelas. De esa cifra, casi el 90% corresponde a los gastos en personal docente.

El objetivo de los institutos de enseñanza técnica superior es capacitar a sus alumnos en la teoría y en la práctica para que puedan ocupar puestos de alta categoría en la industria, la empresa privada o el sector público. La enseñanza dura cinco años y concluye con un examen de reválida, generalmente vinculado a una labor de proyecto.

Existe una modalidad especial de enseñanza técnica superior para graduados de escuelas de enseñanza general superior que dura dos años y concluye con un examen de diplomatura<sup>1</sup>.

### ***Departamentos de investigación y desarrollo (I+D) („Versuchsanstalten“)***

En varios institutos de enseñanza técnica superior se han creado departamentos de investigación y desarrollo en los que el personal docente lleva a cabo ensayos e inspecciones remunerados, así como proyectos de desarrollo por encargo de empresas comerciales.

La cifra total de negocios de todos los departamentos de I+D asciende a unos 4,5 millones de euros al año. De esa cantidad, 2,5 millones de euros corresponden al mayor de ellos, el *Technologisches Gewerbemuseum* (TGM), con sede en Viena, que es el segundo instituto de enseñanza técnica superior en importancia de Austria y cuenta con nueve secciones.

El Ministerio de Educación se propuso el objetivo de hacer mayor hincapié que antes en poner los conocimientos técnicos de los institutos de enseñanza técnica superior a disposición de posibles clientes del mundo de la empresa y el sector privado. Para ello brindó a las escuelas la posibilidad de establecer denominados Centros Técnicos en los que los miembros del personal docente pueden desarrollar su actividad como expertos y asesores o como ponentes en seminarios.

### **El grupo auditor**

El grupo de auditoría estaba formado por dos personas, un jefe de auditoría y un auditor.

---

<sup>1</sup> Durante el Seminario de la Intosai está prevista una visita a un instituto de enseñanza técnica superior. En esta ocasión se ha elegido el Instituto de ETS de Mödling, cerca de Viena. Es la mayor escuela de su tipo de Austria, con unos 3.200 alumnos, aproximadamente 400 profesores, 11 departamentos y 142 clases, y cuenta también con un pequeño departamento de investigación y desarrollo (I&D).

### Objetivos de la auditoría

El grupo auditor elaboró los objetivos y el alcance de la auditoría en los preparativos de la auditoría, para lo que se mantuvieron las siguientes conversaciones:

- En el Ministerio de Educación con el director general de formación profesional y con los jefes de departamento con competencias técnicas y presupuestarias para los institutos de enseñanza técnica superior;
- En el TGM con su director y los jefes de los departamentos de I&D, así como con los encargados de las distintas especialidades.

Durante los preparativos de la auditoría se concretaron las siguientes cuestiones:

- los recursos utilizados para el instituto de I&D (gastos de personal, locales disponibles (superficie), equipo técnico de los talleres y laboratorios);
- la utilización de los ingresos del instituto de I&D;
- las deficiencias de cooperación entre las distintas secciones del departamento de I&D en lo relativo a la comercialización, la utilización del equipo y la facturación;
- la integración del departamento de I&D en la enseñanza;
- la formación de los alumnos en los talleres y laboratorios no se corresponde con su futuro perfil profesional;
- la falta de información sobre la futura trayectoria profesional de los alumnos diplomados (p.ej.: actividad profesional, número de diplomados que pasan a la universidad o a escuelas superiores especializadas y especialidades por las que optan);
- los problemas con las instalaciones técnicas del TGM (energía, mantenimiento).

Teniendo presentes esas cuestiones se determinaron los siguientes objetivos de la auditoría:

- el examen de la pertinencia práctica de la formación en los institutos de enseñanza técnica superior;

- la elaboración de un estado de cuentas mercantil de pérdidas y ganancias del departamento de I&D, y
- el examen de los problemas de las instalaciones técnicas del edificio escolar del TGM.

Concretamente, la auditoría debía dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Está la formación suficientemente orientada a la práctica?
- ¿Poseen los profesores de las asignaturas técnicas la suficiente experiencia teórica y práctica y están expuestos cotidianamente a las prácticas más modernas?
- ¿Existen alternativas eficaces y económicas a la formación convencional en talleres, que exige una gran densidad de costos y de mano de obra?
- ¿En qué medida afecta la labor de los profesores de los departamentos de I&D a la orientación a la práctica?
- ¿Cómo puede cuantificarse la utilidad de los departamentos de I&D para la economía austriaca?
- ¿Cómo puede resolverse la escasez de profesores con experiencia práctica o que están expuestos a la práctica cotidiana?

#### Realización de la auditoría

##### ***Métodos de auditoría***

Para alcanzar los objetivos de la auditoría y dar respuesta a los problemas planteados fue necesario recopilar una gran cantidad de información.

Algunos de los interrogantes, en especial los relacionados con los departamentos de I&D, se examinaron *in situ* en la misma escuela.

Se aplicaron los siguientes métodos de auditoría:

- Entrevistas con el personal de la escuela (el director y los profesores),
- Entrevistas con funcionarios administrativos y examen de los expedientes en el Ministerio de Educación y en los Consejos Escolares provinciales,
- Análisis de datos estadísticos, en particular los correspondientes a las estadísticas escolares que publica el Ministerio de Educación,
- Recopilación de otros datos en las escuelas, mediante el envío de una encuesta a todos los institutos públicos de enseñanza técnica superior y la realización de entrevistas.

### ***Cuestionarios***

Suelen utilizarse cuestionarios para recoger datos cuando los auditores no pueden realizar sus pesquisas personalmente *in situ* debido al gran número de entidades que deben investigar.

La elaboración de los cuestionarios exige una gran atención. En cualquier caso, habrá que tener en cuenta las siguientes cuestiones::

- ¿Qué objetivos de auditoría cabe investigar con ayuda de los cuestionarios? ¿Es el cuestionario el instrumento indicado o resultarán necesarias las entrevistas personales?
- ¿Qué problemas deben investigarse a fondo? Es conveniente formular supuestos o hipótesis que se vean confirmados o rechazados por el cuestionario.
- ¿Se han formulado claramente las preguntas? ¿Existe igualdad de condiciones entre todas las instituciones, de manera que las respuestas sean comparables?
- El número de preguntas debe ser el más reducido posible. Debe evitarse formular hipótesis con carácter retrospectivo porque es bastante probable que no se hayan estudiado a fondo todos los datos necesarios.

Además, hay que evitar que la carga complementaria de trabajo que responder al cuestionario supone para las entidades auditadas resulte demasiado pesada.

Con los cuestionarios enviados a los institutos de enseñanza técnica superior, los auditores buscaban los siguientes datos:

1. *Información general sobre el centro docente:*

- Elementos principales de la formación (especialidades)
- Número de estudiantes (instituto de enseñanza superior, escuela técnica, colegio, escuela nocturna para empleados y escuela de maestría industrial)
- Procedencia de los estudiantes (aglomeraciones urbanas o zonas rurales)

2. *Personal*

- Profesorado:  
Número total de profesores, profesores de asignaturas generales, profesores de asignaturas técnicas y comerciales, profesores que trabajan en régimen de dedicación parcial
- Ocupaciones accesorias de los profesores de asignaturas técnicas y comerciales y
- Formación profesional permanente del personal docente
- Personal de otras categorías

3. *Contenido de la formación y la enseñanza*

- Asignación de recursos (gastos de personal) a asignaturas de carácter general, de carácter técnico teórico y de carácter técnico práctico
- Labor de proyectos y socios cooperadores en los proyectos
- Medidas adoptadas para potenciar la orientación práctica de la formación

4. *Departamento de I&D y Centro Técnico*

- Volumen de las actividades (cifra de negocios anual)
- Asignación de recursos (personal, locales y equipamiento técnico)
- Cuenta de pérdidas y ganancias

5. *Resultados de la formación*

- Continuación de la carrera de los alumnos diplomados (enseñanza terciaria en universidades o escuelas técnicas superiores, actividad profesional)
- Número de alumnos que no alcanzan los objetivos de formación (abandono de los estudios)

6. *Contactos entre los centros docentes y la industria*

- Organización de los contactos (oficiosos, círculos profesionales, asociaciones, consejos de administración)
- Aportaciones de la industria al centro docente (donaciones de fondos, cesión de material o de instalaciones).

***Comprobaciones in situ***

El equipo auditor comenzó sus investigaciones *in situ* en el Ministerio de Educación. Las entrevistas tuvieron por objetivo examinar los problemas actuales desde el punto de vista de la más alta autoridad administrativa y seleccionar los establecimientos superiores de enseñanza técnica que, además del TGM, deberían visitar los auditores. Por lo que se refiere a los efectos que los departamentos de I&D tienen en el profesorado y a la orientación práctica de la enseñanza se pudieron constatar dos opiniones contradictorias.

– Los representantes de establecimientos docentes que contaban con departamentos de I&D indicaron que la labor de los profesores en dichos departamentos y los contactos con empresas comerciales que esa labor comportaba constituían una forma de formación profesional permanente.

– Por el contrario, los representantes de centros docentes sin departamentos de I&D citaron numerosos ejemplos que demostraban que la necesaria orientación práctica de los estudios quedaba garantizada mediante otros tipos de contactos entre el personal docente y la industria.

Un análisis del número de estudiantes en los distintos cursos puso de manifiesto dos aspectos principales:

1. Entre el primer curso y el quinto curso el número de alumnos disminuyó en un 45% aproximadamente, lo que significa que casi la mitad de los estudiantes no alcanzó el objetivo educativo, sino que abandonó los estudios antes de tiempo.

2. Tan solo el 40% aproximadamente de los alumnos que ingresaron en el primer curso aprobaron el examen de cualificación en el plazo de cinco años previsto para ello.

### ***Rondas de consultas***

La organización operativa del Tribunal de Cuentas para la realización de las auditorías prevé la celebración periódica de rondas de consultas entre los auditores y su jefe de proyecto. En la primera ronda de consultas se abordaron las elevadas tasas de abandono de los estudios. El problema ya se había concretado básicamente durante los preparativos de la auditoría, pero no se había calificado como importante.

Dado que la proporción de diplomados respecto del número total de estudiantes revestía gran importancia no sólo para evaluar la medida en que los establecimientos docentes alcanzaban sus objetivos, sino también si los fondos se utilizaban eficientemente, se volvieron a definir los aspectos específicos de la auditoría. En lugar de analizar los problemas técnicos internos de los establecimientos docentes, que era lo previsto en un principio, se investigaron los motivos de las elevadas tasas de abandono de los estudios y sus repercusiones financieras.

### **Conclusiones**

Tras dar por terminadas las comprobaciones *in situ*, los auditores analizaron los datos y pormenores recopilados y prepararon un proyecto de informe, que fue presentado en primer lugar al jefe del proyecto y seguidamente al Presidente del Tribunal de Cuentas para su aprobación.

En el informe se abordaron todos los objetivos de la auditoría y se dió respuesta a los principales interrogantes planteados. A continuación se describirán brevemente a guisa de ejemplo las conclusiones respecto de algunos de los problemas incluidos en el plan de auditoría.

### ***Departamentos de I&D***

- ¿Qué efectos tiene la labor del personal docente para los departamentos de I&D en la orientación práctica de la formación?

No se pudo confirmar ni rechazar la hipótesis de que los profesores estuvieran más orientados que otros colegas a los aspectos prácticos de la formación gracias a su actividad en los departamentos de I&D. El hecho de que los conocimientos y las aptitudes del profesor estuvieran a la altura de las últimas novedades de la técnica dependía ante todo de su iniciativa para cooperar con empresas comerciales y de su buena disposición para seguir una formación profesional permanente, y no de su vinculación oficial con un departamento de I&D, cuya labor se suele limitar a ensayos rutinarios.

- ¿En qué medida contribuyen los departamentos de I&D a la economía austriaca?

Para responder a esta pregunta, los auditores estudiaron la oferta y el número de empresas que desarrollaban actividades análogas a las de los departamentos de I&D. Habida cuenta del gran número de empresas competidoras que existen, la contribución de los departamentos de I&D no parece revestir mucha importancia.

### ***Aplicación práctica de la formación***

- ¿Guarda suficiente relación la formación con la práctica a que va destinada?

En gran medida, los estudiantes recibieron capacitación práctica en talleres y laboratorios. A este respecto, se pudo comprobar la hipótesis de la pertinencia práctica de la formación. No obstante, al analizar los historiales profesionales de los diplomados se pudo comprobar que tan solo unos pocos efectivamente utilizaban las aptitudes prácticas que habían adquirido, porque en su mayoría desempeñaban altos cargos directivos.

Los auditores concretaron toda una serie de aspectos mejorables. En particular, señalaron que, para que la formación estuviera orientada fundamentalmente a la práctica, era imprescindible que los talleres y laboratorios estuvieran dotados de equipamiento moderno.

- ¿Existen alternativas útiles y económicas a la tradicional capacitación en talleres, con sus elevados gastos de personal?

Un análisis del desarrollo de la capacitación industrial puso de manifiesto que el mayor factor de costes era la formación en grupos pequeños. Los auditores recomendaron una reorganización de la enseñanza teórica y de la enseñanza a estudiantes mayores con experiencia práctica, así como el empleo de simulaciones informatizadas.

### ***Experiencia y aptitud práctica del personal docente***

- ¿Posee el personal docente de las asignaturas técnicas experiencia y conocimientos actualizados suficientes, tanto en la teoría como en la práctica?

El 50% de los profesores seguía una formación profesional permanente, asistiendo a actos empresariales y seminarios o colaborando en empresas en paralelo con su actividad docente. No se pudo comprobar la importancia de la formación profesional no estructurada que representa el estudio de publicaciones técnicas especializadas o el trabajo por cuenta propia.

- ¿Que posibilidades hay de superar la escasez de personal docente con experiencia práctica y conocimientos actualizados?

Los auditores recomendaron que se contratara como lectores a empleados de las empresas pertinentes.

### ***Tasas de abandono de los estudios***

Los auditores analizaron las causas inmediatas que llevaban a los estudiantes a abandonar los estudios. De ahí se desprendió que, del primer curso al quinto, la tasa promedio de abandono escolar ascendió, respectivamente, a 24%, 17%, 13%, 9% y 6%. Los auditores calcularon que los estudiantes fallidos representaban aproximadamente el 20% del total de los fondos destinados a los institutos de enseñanza técnica superior.

Funcionarios de la administración escolar y de los centros docentes afirmaron que los motivos principales de esas tasas de abandono eran dos:

- Al ser la escolarización obligatoria en Austria hasta los 15 años, los padres aspiran a que sus hijos reciban la mejor formación posible en el noveno curso escolar.
- Es evidente que a muchos niños se les exige demasiado.

Los auditores recomendaron que se examinaran las condiciones de ingreso y que los recursos disponibles se destinasen a medidas bien dirigidas, p. ej.: para clases especiales de recuperación, a fin de incrementar el número de diplomados.

---

### **3. India**

#### **La auditoría de proyectos en el sector de la enseñanza obligatoria**

---

##### Contexto

Antes de que pase a ocuparme de los aspectos concretos de la auditoría de planes y programas en la esfera de la enseñanza obligatoria (que a mi juicio son expresiones más apropiadas que "proyectos"), tal vez sea necesario situar las cuestiones abordadas en su debida perspectiva y ofrecer una breve reseña de la magnitud de la tarea con que se enfrentan los auditores indios que se dedican a fiscalizar este importante sector.

El sistema indio de enseñanza es uno de los mayores del mundo y tal vez el más complejo por su difusión territorial. También atiende a los grupos más diversos de estudiantes por su origen lingüístico, social, económico y cultural. Hay cerca de 650.000 escuelas primarias y 200.000 escuelas primarias superiores, además de 250.000 centros de educación no académica, distribuidos a lo largo y a lo ancho de este inmenso país. Solamente en las escuelas primarias reconocidas estudian más de cien millones de alumnos a los que atienden unos 2 millones de maestros. ¡¡De hecho, podría afirmarse que el número de alumnos de enseñanza primaria en el país equivale aproximadamente al doble de los habitantes de Francia!!

No obstante todas estas limitaciones, el Gobierno se ha comprometido con el objetivo de la Enseñanza Elemental Universal y pone en práctica activamente un marco normativo para dar aplicación a su mandato y sus obligaciones constitucionales.

##### Mandato constitucional e iniciativas de política

La Constitución de la India consagra la enseñanza gratuita y obligatoria de los niños menores de 14 años como uno de los Principios Rectores de la Política del Estado. Hasta el año 1976, la Constitución confería las funciones de educación a los gobiernos estatales (provinciales). Desde entonces, la educación ha pasado a la denominada lista simultánea, pues tanto el Gobierno central (federal) como los estatales pueden legislar acerca de cuestiones relativas al desarrollo de la educación en el país. En el transcurso de los años, los Estados han seguido cargando con la principal responsabilidad de planificar y administrar la enseñanza. Aparte de formular y examinar las políticas y de velar por que existan las debidas normas, el Gobierno central presta asistencia financiera a planes y programas prioritarios concretos.

El Parlamento indio aprobó en 1986 una Política Nacional de Educación. Esta política, complementada por el Programa de Acción formulado en 1992, brindó la orientación necesaria para alcanzar la Universalización de la Educación Elemental (UEE) al garantizar el acceso universal a medios de educación a los niños menores de 14 años, así como su matriculación y permanencia. El objetivo consistía en conseguir una sustancial mejora de la calidad de la enseñanza para que todos los niños pudieran adquirir los niveles indispensables de instrucción. La Política marcaba además estrategias para los niños educativamente desfavorecidos y los que tienen necesidades especiales y hacía hincapié en la necesidad de realizar un esfuerzo concertado para ampliar y mejorar la enseñanza básica – tanto la escolarización oficial como la alternativa. Ello exigía un enfoque integrado y descentralizado del desarrollo de la enseñanza primaria, concentrándose en la creación de capacidades de planificación y gestión a nivel de distrito y subdistrito. También se hizo especial hincapié en la educación para la habilitación de la mujer y para los sectores desfavorecidos de la sociedad.

En fecha más reciente, y como mandato de ámbito nacional, el Tribunal Supremo de la India declaró que la educación es un derecho fundamental, por lo que hubo que enmendar la Constitución para incorporar la educación como derecho fundamental de todos los niños menores de 14 años. De esta forma se garantizará que la prestación de servicios de educación elemental sea jurídicamente vinculante para el Estado.

### Planes y programas

Desde que el país consiguió la independencia en 1947, la India se ha esforzado por alcanzar la meta de la UEE de conformidad con el compromiso constitucional. La enseñanza primaria ha sido una de las esferas fundamentales de los sucesivos Planes Quinquenales. Pese a los muchos logros alcanzados, gran número de niños seguían sin escolarizar y la meta de la UEE seguía siendo difícil de alcanzar.

Las elevadas tasas de abandono escolar, que llegaban a alcanzar el 60%, el gran número de niños desescolarizados, la falta de acceso a las escuelas y el despilfarro eran motivo de preocupación. También planteaban problemas los bajos niveles de aprovechamiento de los estudios y la insuficiente participación de las niñas y de otros grupos desfavorecidos. A esas cuestiones se sumaban otras de carácter sistémico relacionadas con la eficiencia y la eficacia de la enseñanza primaria, como el deficiente funcionamiento de las escuelas, la insuficiencia de la infraestructura y las instalaciones, el absentismo en gran escala del profesorado, las vacantes de puestos docentes, la mala calidad de la enseñanza y la insuficiencia de fondos.

En cumplimiento de la Política Nacional de Educación, el Gobierno tomó varias iniciativas para hacer frente a esos problemas. Resultado de ello fue el lanzamiento de varios planes y programas entre los que destacaban los siguientes:

- La “Operación Encerado” (1986), que se concentró en proporcionar un mayor número de aulas y de maestros, así como un conjunto de material docente y ayudas a la enseñanza.
- Los “Institutos de Educación y Formación de Distrito” (1988), plan orientado a conseguir las mejoras deseadas en la formación del personal docente.
- La “Campana para una Alfabetización Total” (1988) para erradicar el analfabetismo.
- El “Programa de enseñanza no académica” (revisado en 1993) para atender las necesidades de educación de los niños no escolarizados, que se basaba en la cooperación entre el Gobierno y organismos voluntarios, fundaciones públicas, organizaciones sin fines de lucro, grupos de activistas sociales, etc.
- El "Programa de enseñanza primaria de distrito" (1994) con el objetivo de alcanzar la UEE.

Aunque todos estos programas han sido patrocinados por el Gobierno central, varios Estados también han puesto en marcha proyectos de educación básica basados en los objetivos y las estrategias de la Política Nacional de Educación.

La EFS de la India ha examinado y evaluado periódicamente muchos de estos programas. Dada la falta de tiempo, evidentemente no se podrá abordar cada uno de estos programas por separado. Por lo tanto, me limitaré a un análisis del examen de auditoría del "Programa de enseñanza primaria de distrito".

## El Programa de enseñanza primaria de distrito

### ***Objetivos***

El Programa de enseñanza primaria de distrito (PEPD) surgió en el año 1994 como respuesta a los distintos desafíos con que se enfrentaba el sector de la enseñanza primaria. Tiene por objeto desarrollar e implantar un programa sostenible y rentable a nivel de distrito con los siguientes fines:

- facilitar a todos los niños el acceso a la enseñanza primaria (cursos I a V);
- reducir las tasas de deserción escolar de todos los estudiantes de enseñanza primaria a menos del 10%;
- reducir a menos de un 5% las diferencias entre los sexos y los grupos sociales en cuanto a la matriculación, las tasas de deserción y el rendimiento escolar;
- aumentar los niveles medios de rendimiento escolar de los estudiantes al menos en un 25% sobre los niveles básicos comprobados en las asignaturas de lengua y matemáticas y en un 40% como mínimo en otras asignaturas; y
- Fortalecer los medios de planificación, gestión y evaluación de la enseñanza primaria con que cuentan las instituciones nacionales, estatales y de distrito.

### ***Estrategias del Programa***

Las estrategias básicas que el Programa se fija para alcanzar esos objetivos son las siguientes:

- La descentralización y la planificación participativa, que hace hincapié en la evolución de las estructuras del nivel de aldea para arriba a fin de conseguir la participación de la comunidad local.
- La dotación de infraestructura material que facilite el acceso y la permanencia y cree la sensación de que es propiedad de la comunidad.
- La potenciación de la eficacia escolar, colocando para ello al personal docente después de haberlo formado y capacitado a fondo, y elaborando programas de estudios idóneos.

- El fomento de la igualdad mediante la convergencia con estructuras no académicas y la supresión de las barreras de género y de pertenencia a una determinada comunidad.

### ***Criterios de selección***

El PEPD se había de llevar a cabo en los distritos de mayor atraso escolar en los que la alfabetización femenina se hallaba por debajo de la media nacional (aproximadamente un 39%); y en los distritos en los que la "Campaña para una Alfabetización Total" había dado buenos resultados y generado una demanda de enseñanza elemental.

### ***Ámbito***

El Programa se puso en marcha en 1994-1995 y se había de ejecutar en tres fases, abarcando la primera 48 distritos de siete Estados, mientras que los restantes distritos de estos Estados y los de otros ocho Estados se incluían en la segunda y la tercera fase. A fecha de marzo de 2000, se había atendido a 214 distritos en total.

### ***Medidas de financiación***

El Programa goza de patrocinio central, aportando el Gobierno central el 85% de los costes del proyecto y el gobierno del Estado interesado el otro 15%. La parte correspondiente al Gobierno central se sufraga con cargo a financiación externa. Varios organismos bilaterales y multilaterales de financiación, como el Banco Mundial, la Comunidad Europea, el Departamento para el desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el UNICEF, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Gobierno de los Países Bajos, han prestado asistencia en forma de préstamos en condiciones favorables y donaciones para financiar este enorme programa.

### **Examen de auditoría**

### ***Objetivos***

La EFS examinó y evaluó la ejecución del Programa con los siguientes objetivos:

- comprobar si el marco normativo y los parámetros estratégicos se habían empleado de forma productiva y con imaginación;

- evaluar, basándose en los indicadores básicos, la difusión, el alcance y la repercusión duradera del Programa;
- correlacionar los procesos con arreglo a los cuales se distribuyeron los recursos del proyecto en función de las necesidades, las prioridades y las etapas de ejecución;
- estimar la eficacia de las medidas de creación de capacidad y participativas en el contexto de la meta de universalización.

### ***Alcance y ámbito de acción***

Hasta 1997-98, se habían ejecutado las fases I y II del Programa en 149 distritos de 14 Estados. De esos 149, se eligieron 70 como muestra representativa y se estudiaron a fondo los documentos relacionados con el Programa guardados en las oficinas estatal y de distrito del proyecto y en el Departamento de Educación del Ministerio Central de Desarrollo de Recursos Humanos para calcular en qué medida se cumplían los objetivos del Programa.

### ***Metodología de auditoría***

He aquí los distintos pasos y etapas que intervinieron en el examen:

El estudio preliminar de documentos de planificación y presupuestarios, de ejecución del presupuesto del Departamento, propuestas de programas, informes de situación, estimaciones periódicas realizadas por el propio Departamento y por organismos externos, informes de funcionarios departamentales, estudios de evaluación de organismos externos, etc., a fin de obtener una amplia visión de conjunto del programa para concretar aspectos que exigieran un examen minucioso.

- Un estudio piloto de la ejecución del Programa en uno o dos Estados concretos con el objetivo de cristalizar ámbitos de investigación auditora y de formular el Plan de Auditoría.
- La finalización del Plan de Auditoría que contenía pormenores sobre la muestra, directrices de investigación, una estrategia global de recopilación y análisis de datos, formatos de recopilación de datos, etc.

- El examen, a cargo de los distintos servicios de auditoría, de los expedientes guardados por los gobiernos estatales y la administración y los jefes de departamentos participantes en la ejecución del programa.
- Visitas sobre el terreno a determinados distritos y oficinas de organismos de ejecución.
- el examen de mitad de período de los progresos realizados en las investigaciones, llevado a cabo en cursos prácticos organizados con la finalidad de propiciar el intercambio de información entre las distintas dependencias sobre el terreno con objeto de garantizar la uniformidad del enfoque y realizar los ajustes de mitad de periodo necesarios.
- El análisis y la compaginación de los anteproyectos de exámenes de auditoría recibidos de las dependencias sobre el terreno y recogida de más datos en caso necesario.
- Finalización del Informe de Examen.

Además, en este caso concreto, también se contrataron los servicios de una entidad externa dedicada a la investigación de ciencias sociales con el objetivo principal de evaluar las repercusiones del Programa en los beneficiarios a que iba destinado, la cobertura de la población destinataria y el estado de los activos creados.

#### Principales conclusiones de la auditoría

- El acceso a las escuelas primarias se veía afectado negativamente por la falta de medios básicos de infraestructura.
- El coeficiente de alumnos por maestro llegaba a alcanzar 72:1 y 96:1 en algunos Estados. El coeficiente medio de estudiantes por aula era también más alto que el límite normativo en siete de los Estados, llegando a alcanzar 84:1 en uno de ellos.
- Existían pocos indicios de los efectos del Programa en lo referente a favorecer la matriculación de los niños. Si bien es cierto que en el primer periodo de ejecución del Programa se comprobó un crecimiento relativamente mayor, no se pudo mantener en años posteriores en todos los Estados. De hecho, en 23 distritos de 8 Estados se llegó a producir un retroceso. Una tendencia importante fue el aumento de la matriculación de niños en escuelas privadas.

- También disminuyó la matriculación de muchachas a medida que pasaban a cursos más elevados. Pese a las actuaciones previstas en el Programa, persistieron las desigualdades en cuanto al número de matrículas entre niños y niñas, así como entre los sectores desfavorecidos de la sociedad y otros sectores.
- El Programa se proponía la convergencia de la enseñanza primaria a través de los Centros de cuidado y educación para párvulos (centros ECCE) y los centros de educación no escolar (escuelas alternativas). Para la apertura de centros ECCE no se habían fijado metas, pero las establecidas en materia de escuelas alternativas no se alcanzaron. Tan sólo el 9% de los hogares tenían siquiera conocimiento de la existencia de esas escuelas. En consecuencia, la matriculación en las escuelas alternativas llegó a alcanzar la bajísima cota del 0,6%.
- Con la excepción de un solo Estado, la tasa de deserción escolar siguió estando situada bastante por encima del 10% en todos los demás Estados incluidos en el PEPD. En los Estados especialmente menos desarrollados, llegó a alcanzar entre el 38% y el 39%. En 6 Estados, la tasa de abandono de los estudios de los niños desfavorecidos había aumentado o se había estancado. La diferencia de las tasas de abandono entre los grupos de género y los socialmente desfavorecidos siguió siendo superior al 5%.
- El objetivo de elevar las tasas de aprovechamiento escolar no se alcanzó en la mayoría de los distritos. Tampoco pudieron reducirse al nivel deseado del 5% las diferencias de los niveles de aprovechamiento entre niños y niñas y entre los grupos socialmente desfavorecidos y otros grupos.
- Se observaron considerables deficiencias en lo relativo al nombramiento de funcionarios del programa, en particular de maestros e instructores. Pese a la importancia otorgada a la contratación de una mayor proporción de maestras, el 34% de las escuelas no tenían ni siquiera una maestra.
- No se cumplieron los calendarios de formación y una gran proporción de maestros y de otros funcionarios del programa no habían recibido formación.
- Aunque el Programa hacía hincapié en la descentralización y la planificación participativa, a fin de lograr la intervención de la comunidad local con ayuda de estructuras de base comunitaria (comités de educación de aldea, comités de construcción de aldea, asociaciones de padres y maestros, asociaciones de madres y maestros, etc.), se registraron importantes deficiencias en cuanto a la existencia y el funcionamiento de esas estructuras.

- Los Centros de recursos conjuntos y los Centros de recursos agrupados, que estaban encargados de prestar apoyo académico directo e impartir capacitación al personal docente, sólo pudieron atender al 58% de los maestros.
- No se alcanzaron las metas establecidas para la construcción de infraestructura, y la participación de la comunidad en las actividades de construcción fue meramente marginal.
- También se observaron deficiencias en la distribución de libros de texto y materiales suplementarios gratuitos a los grupos destinatarios.
- Durante el período de cinco años que fue objeto del examen de auditoría (1994-2000), únicamente se habilitaron para el Programa fondos por una cuantía de 22.720 millones de rupias (unos 568 millones de dólares USA aproximadamente), en comparación con las consignaciones presupuestarias aprobadas que ascendían a 39.510 millones de rupias (unos 968 millones de dólares USA). No obstante, los Estados no utilizaron esa cantidad en su totalidad. En consecuencia, no se pudo disponer de la forma prevista la asistencia prometida por diversos organismos internacionales de financiación en forma de créditos en condiciones favorables y donaciones.

Por lo tanto, es patente que, aunque el Programa tuviera objetivos encomiables y constara de todos los elementos necesarios para ser la punta de lanza del cambio social, las actuaciones a que dio lugar no tuvieron, sin embargo, las consecuencias deseadas.

---

## **4. España**

### **El control de subvenciones en el sector de la educación universitaria**

---

#### **I. Introducción – Aspectos Generales de la educación en España**

El sector de la educación en España está configurado básicamente por los siguientes niveles de régimen general: educación infantil (hasta los 6 años), educación primaria (de 6 a 12 años), educación secundaria (de 12 a 16 años), bachillerato (de 16 a 18 años) y educación universitaria. A partir de los 16 años se accede a los ciclos de formación profesional.

La primera fase del proceso educativo está integrada por la educación infantil, que se extiende hasta los 6 años, organizada en dos ciclos, uno hasta los 3 años y el siguiente hasta culminar esta etapa. El primer ciclo de educación preescolar es de carácter voluntario y tiene como finalidad la atención educativa y asistencial a la primera infancia. El segundo ciclo de educación infantil tiene carácter voluntario y gratuito, garantizándose por parte de las distintas Administraciones públicas la existencia de plazas suficientes para atender toda la demanda potencial.

La educación primaria es una etapa obligatoria y gratuita y comprende seis cursos extendiéndose de los 6 a los 12 años. Su finalidad es impulsar la incorporación de los niños al mundo de la educación y de la cultura promoviendo su socialización. Su evaluación es continuada y global, requiriéndose la superación de los objetivos establecidos para que el alumno pueda acceder al ciclo siguiente.

La etapa de educación secundaria se prolonga durante 4 años, tras superar la etapa anterior y ampliando el periodo de enseñanza obligatoria, con la finalidad de transmitir a los alumnos los elementos de cultura programados en el área científica, tecnológica y humanística. A continuación se abre el período de bachillerato que comprende dos cursos académicos con una preparación especializada para su incorporación a los estudios superiores universitarios y al que podrán acceder los alumnos que hayan superado la fase anterior.

La actividad educativa presenta otro campo de suma importancia como es la Formación Profesional, que comprende el conjunto de enseñanzas que capacitan para el desarrollo cualificado de las distintas profesiones, dirigidas a estudiantes que decidan no completar su educación con la enseñanza universitaria. Esta formación profesional, completada en diferentes fases y grados, se desarrolla en cerca de

150 especializaciones, que se concluyen con la expedición del correspondiente título oficial.

Junto a estas enseñanzas de régimen general, cabe mencionar otras de régimen especial, encaminadas hacia las enseñanzas artísticas, de idiomas y deportivas.

La necesidad de atender a determinadas situaciones obliga a estructurar una enseñanza específica con cuidados específicos para personas con cierto grado de discapacidad.

En cuanto a su organización ha de señalarse que la Administración asume el compromiso de atender a todas estas necesidades educativas en sus diferentes fases y modalidades. No obstante, junto a la oferta de centros y profesorado propio, está prevista la participación de organizaciones privadas, siempre que reúnan las condiciones exigidas para la impartición de la docencia correspondiente. Para determinadas fases, la participación de la iniciativa privada suscribe conciertos con la Administración, por los que se someten al cumplimiento de determinados requisitos, haciéndose acreedor a la percepción de financiación pública.

Asimismo, la Administración facilita el acceso general a la educación a través de la concesión de ayudas y becas, en razón de las necesidades financieras y de la capacidad familiar para afrontarlas.

A efectos de alcanzar una aproximación cuantitativa sobre las fases mencionadas, se puede cifrar en 7 millones los alumnos del régimen general de enseñanzas no universitarias y un número de profesores próximo a los 600.000.

El gasto de las Administraciones Públicas en estas enseñanzas se aproxima a los 19.200 millones de euros (más de 3 billones de pesetas).

En fechas recientes, el Parlamento, a propuesta del Gobierno, ha aprobado una nueva Ley de Calidad de la Educación, en la que reconociendo la importancia de la enseñanza y los nuevos retos derivados del desarrollo de la sociedad española y de su integración en la comunidad internacional se impulsan los nuevos valores a los que ha de atender la institución escolar ofreciendo al alumnado una variedad de trayectorias de conformidad con sus aptitudes.

Finalmente, dentro del sistema educativo español, las universidades públicas se plantean dos grandes retos: por una parte, dar respuesta a las ingentes demandas docentes, investigadoras y socio-culturales dirigidas a una institución sumamente receptiva y en la que la sociedad tiene depositada una gran confianza para su progreso. Por otra, la Universidad debe prestar esos servicios de la forma más

económica y eficiente posible, dentro de un entorno de permanentes restricciones financieras. No deja de sorprender que, por encima de las grandes diferencias jurídicas y económicas, los problemas de la gestión universitaria sean aproximadamente los mismos en todo el mundo. Quizás tenga algo que ver en ello la circunstancia de que la Universidad sea una de las diez Instituciones que siguen en vigor desde la Edad Media. De ahí que también los problemas y las quejas de los profesores e investigadores del otro lado del Océano Atlántico sean los mismos que se pueden escuchar en Salamanca o en Bolonia.

Mi intervención, centrada ya en el ámbito universitario, estará dividida en cinco apartados:

- 1º) Análisis de la situación del sector de la educación universitaria en España desde una óptica legal e institucional.
- 2º) Las fuentes de financiación de la Universidad española y el régimen económico-financiero y contable al que está sometida.
- 3º) Breve referencia al sistema de control externo del sector público en España, su marco legal, instituciones que lo personalizan y procedimientos, ámbitos y tipos de auditoría.
- 4º) Las peculiaridades del control externo de las Universidades y, más en concreto, de las Universidades del sector público.
- 5º) Objetivos del programa de fiscalización que en la actualidad tiene en estudio el Tribunal de Cuentas español en coordinación con los Organos de Control Externo regionales.

## II. Situación actual de la universidad en España

La Constitución Española de 1978 reconoció la autonomía de las Universidades, garantizando con ella la libertad de cátedra, de estudio y de investigación, así como la **autonomía de gestión y administración de sus propios recursos**. Por otra parte, en los últimos años ha culminado el proceso de descentralización universitaria, en virtud de lo previsto en la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía, asumiendo las Administraciones educativas autonómicas las competencias en materia de enseñanza superior. A este proceso de descentralización hay que agregar la creación de centros universitarios en la práctica totalidad de las poblaciones de más de cincuenta mil habitantes, como circunstancias caracterizadoras de la evolución registrada en la configuración del actual mapa universitario.

La Ley Orgánica de Universidades (Ley 6/2001) establece que el servicio público de la educación superior corresponde a la Universidad, que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación.

### ***Distribución de las competencias educativas.***

Al Estado le corresponde establecer los aspectos básicos de la institución:

- Las bases del régimen jurídico de las Universidades, de sus funcionarios y del procedimiento administrativo. Incluye la organización mínima uniforme y el régimen básico del profesorado.
- La programación general de la enseñanza y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Las CCAA en materia de enseñanza superior tienen un amplio abanico de competencias, destacando: creación de Universidades públicas y reconocimiento de las privadas, aprobación de los Estatutos de la Universidad, fijación de las tasas universitarias y determinación anual de la asignación presupuestaria a la Universidad.

Entre las competencias atribuidas a las Universidades, destacan: elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno, elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración, elaboración, aprobación gestión de sus presupuestos y administración de sus bienes, establecimiento y modificación de sus plantillas, elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación, admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes, expedición de títulos y diplomas, establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.

### ***La autonomía financiera en las Universidades.***

No se debe confundir la cuestión del origen de los recursos destinados a la financiación universitaria (públicos o privados) con la forma de gestión del servicio: pública o privada. Cabe una financiación privada de una prestación pública (matrículas que cubren el coste real de las Universidades Públicas) o financiación pública de una prestación privada (becas y ayudas para el pago de matrículas de las Universidades Privadas).

En la mayoría de los países de la OCDE las Universidades son públicas, se financian en gran parte con recursos públicos y gozan de una gran autonomía financiera. En algunos casos constituyen empresas autónomas, como en los Estados Unidos, Australia o Reino Unido. Sus recursos se utilizan con una gran libertad por unos Consejos de Administración integrados en su mayoría por relevantes personalidades, no necesariamente académicas.

En otros países, como Francia, Alemania, Grecia y en menor medida Finlandia, las decisiones financieras están en manos de las altas autoridades gubernamentales. Por último, Noruega, Países Bajos y España representan el modelo más amplio de autonomía financiera universitaria.

### ***Escolarización superior: la demanda universitaria.***

El sistema universitario español ha crecido a un ritmo elevado, pasando de atender a 330.000 alumnos en 1970 a casi 1,6 millones en el cambio de siglo. En sólo tres décadas se produce la transformación de un sistema de educación superior de tipo elitista a uno que proporciona una formación de masas. La rapidez del cambio ha fomentado los debates acerca de la sobre educación a la que podría estar conduciendo una escolarización superior supuestamente excesiva en España. Sin embargo, la comparación del caso español con la situación de otros países desarrollados puede ser útil para poner la expansión universitaria a finales del siglo XX en perspectiva.

Hasta fechas recientes, las comparaciones internacionales de escolarización superior se basaban en tasas brutas. Así, por ejemplo, la UNESCO publica regularmente la tasa que recoge el número total de estudiantes en este nivel en relación a la población de 20 a 24 años. España presenta un indicador igual al 22% en 1980 y al 46% en 1995. La media de la Unión Europea en la última fecha corresponde al 45%; los estudiantes de nivel terciario equivalen al 45% de la población europea de 20 a 24 años de edad. España pasa de situarse ligeramente por debajo de la media europea (24%) en 1980 a igualarla en 1995.

Tradicionalmente, los estudios internacionales de los últimos años sitúan a España por encima de la media internacional en la escolarización superior de los jóvenes. Una situación diferente se dibuja a edades más avanzadas ya que otros países han expandido en los últimos años la participación educativa de esos grupos. Así, por ejemplo, en 1996 España presenta una tasa de escolarización del 6,2% para la población de 26 a 29 años, frente a una media para la UE del 7,3% y con los países nórdicos y Alemania, además de Estados Unidos, superando el 10% de escolarización a esas edades (OCDE, 1997).

La apertura de la universidad a la formación permanente aparece claramente asociada al acceso de estudiantes “no tradicionales”, especialmente a los adultos que carecen de las credenciales académicas habituales, pero poseen experiencia y capacidad de aprendizaje. En el sistema universitario español este proceso no puede considerarse totalmente resuelto. Entre 1992 y 1999 el número de matriculados en las pruebas para mayores de 25 años se reduce a la mitad (desde 55.000 a 28.700 aproximadamente). Pudiera pensarse que cae la demanda para esta vía de acceso a la universidad, aunque

también es posible que la dificultad de las pruebas esté dasanimando a los demandantes potenciales.

### ***Magnitudes básicas del sistema universitario.***

Actualmente el mapa de la Universidad en España arroja un saldo de 68 universidades de las que 49 son públicas, una de ellas “a distancia”: la UNED. Dentro de las privadas (19), 4 son de la Iglesia Católica.

En el curso académico 2000-2001, para el conjunto de las Universidades Públicas presenciales (excluida la UNED), 245.416 alumnos fueron de **nuevo ingreso**, que suponen el 18,6% del total de alumnos **matriculados**, 1.316.587. De ellos, un 91,9% lo hacen en centros oficiales y el resto en centros adscritos.

Los **alumnos matriculados en estudios de postgrado** son 136.311, de los que 60.877 (un 44,66%) realizan el doctorado y el resto (75.434) en otros cursos de postgrado.

El número de **alumnos graduados**, en el curso académico 2000-2001, es de 147.595, un 11,21% de los matriculados, de los que un 57,7% lo son de ciclo largo y el resto de ciclo corto.

Por el lado de la oferta, decir que la Universidad Pública ofertó un total de 2.377 **titulaciones** y 5.663 **programas de postgrado**.

El **personal docente universitario** en el curso 2000-2001 alcanzó la cifra de 80.433, de los que un 56,46% son funcionarios y el resto personal contratado. Esto arroja una media global de 16-17 alumnos por profesor.

En cuanto a su administración, en la Universidad Pública presencial, el **personal de administración y servicios** fue 39.456, lo que supone que es necesaria una persona en tareas de administración y servicios por cada dos profesores. El porcentaje de funcionarios y contratados es aproximadamente el mismo que para el personal docente.

El total de ingresos en el ejercicio 2000 en la Universidad Pública española fue de 5.501,87 millones de €, frente a los 5.311,35 de 1998, lo que supone un incremento del 3,58%. Estos valores representan el 0,96% del PIB, en el ejercicio de 1998 y del 0,84% en el 2000. La principal fuente de recursos lo constituían las Transferencias corrientes y de capital, básicamente de las propias CCAA, pero también de la Administración central y de la UE. Dichas Transferencias representan como media el 63% y 70% del total de ingresos en 1998 y 2000 respectivamente, frente al 19 %

cubierto con las tasas y precios públicos. En cuanto al origen de esa financiación, el público representa el 74% del total en 1998 y el 75 % en el 2000.

El total de gastos fue de 5.241,90 millones de € en el año 2000, frente a los 4.535,57 de 1998, lo que supone a su vez un incremento del 15,57%. Los gastos más importantes corresponden al Personal, que absorbe el 58% del total en ambos ejercicios para el conjunto de todas las Universidades Públicas.

### III. La financiación de la universidad

Al considerar el gasto (público y privado) que se realiza en los centros educativos de nivel terciario se observa que España utiliza el equivalente al 1,11% del PIB, frente a una media del 1,33% en los países de la OCDE. Si se considera el gasto por alumno, el déficit español es más acusado ya que los \$5.038 de España sólo representan el 55% del gasto medio en la OCDE (\$9.063).

Por otro lado, un elemento fundamental de los modelos de financiación son las ayudas a los estudiantes, que en España representan un 0,10% del PIB frente a la media de la OCDE que se sitúa en el 0,27% del PIB, porcentajes que se traducen, respectivamente, en un gasto de \$454 y de \$1.840 por alumno.

La fijación de un objetivo en términos de gastos por alumno parece hoy importante si se desea garantizar que la enseñanza superior española se acerque a los niveles de recursos, y calidad, que se dan en los países de nuestro entorno. No puede olvidarse que los graduados de los centros españoles compiten en el mercado de trabajo, cada vez más, con los de los otros países de la Unión Europea.

Asimismo, los investigadores de las universidades compiten por proyectos, fondos y resultados, con los investigadores de la UE. Los centros españoles deben disponer de los recursos que les permitan competir en la producción de profesionales, doctores e investigaciones básica y aplicada de calidad.

La fijación del nivel óptimo de recursos totales debe contemplar el indicador del gasto por alumno, aunque también suele someterse a una limitación final sobre el volumen de gasto total en relación con el PIB.

En el conjunto de la OCDE se destina aproximadamente un 17% del gasto público en educación superior a financiación de los estudiantes. En el caso español este porcentaje sólo llega al 11%. Por otro lado, mas del 40% de la ayuda publica se destinan en España a financiar precios (tasas) mientras que en la media de la OCDE la “compensación” de precios no llega a suponer el 25% del gasto público destinado a

ayudas al estudio. Cabe concluir que el esfuerzo español en ayudas a estudios es muy escaso y se concentra más que en otros países en la financiación de precios.

#### IV. Los sistemas de control externo del sector público en España

En Europa, existen diversos modelos de control de las cuentas públicas; conviven modelos centralizados, propios de estados unitarios (Francia, Reino Unido, Irlanda), junto a modelos descentralizados (Alemania, España) aunque con una inclinación general hacia la descentralización. Además, las fiscalizaciones pueden ser llevadas a cabo por profesionales privados (auditores colegiados) o por funcionarios (Tribunales de Cuentas), con una clara tendencia hacia un mayor protagonismo de los profesionales. De las combinaciones de ambos obtenemos los distintos modelos europeos, cuyo modelo mixto presenta la Audit Commission de Inglaterra y Gales. España ha optado por un modelo descentralizado y funcional para examinar la regularidad financiera y de legalidad de las Administraciones Públicas. Sin embargo, en toda Europa el énfasis del control se va desplazando hacia aspectos relacionados con la auditoría operativa y de gestión, a medida que la nueva filosofía y técnicas de gestión públicas han ido desarrollándose.

El control externo del sector público en España se configura parcialmente como un modelo descentralizado, en correspondencia con la propia configuración del Estado, con competencias exclusivas y compartidas de la Administración central y las Comunidades Autónomas, en función de las distintas áreas de gestión pública.

El control externo es parcialmente compartido entre una instancia superior, el Tribunal de Cuentas, y diversos Órganos de Control Externo de las diferentes Comunidades Autónomas.

El Tribunal de Cuentas se configura, en el artículo 136 de la Constitución, como “el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del sector público”.

Posteriormente, a medida que se fueron dotando las diferentes Comunidades Autónomas de instituciones propias para desarrollar sus crecientes competencias, han venido creándose órganos propios de control externo para fiscalizar su sector público. Desde 1984, en que se crearon los primeros órganos autonómicos, hasta la actualidad, ya están constituidos, y en pleno funcionamiento, 9 OCEX y están en proceso de creación otros 4.

La función fiscalizadora del sector público está compartida por el Tribunal de Cuentas y los OCEX de las CC.AA. El primero, sin perjuicio de su condición de supremo órgano

fiscalizador, centra su actividad en los ámbitos estatal y de las CC.AA. que carecen de OCEX. Estos centran su actividad fiscalizadora en el sector público de la respectiva C.A.

El Tribunal de Cuentas y los OCEX coordinan sus actuaciones con el objetivo de lograr una mayor eficacia y economía de medios y evitar duplicidades. Asimismo, cuentan con diversos instrumentos normativos y acordados que favorecen la cooperación y la colaboración.

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas señala que quién “por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados”. Una de las singularidades del supremo órgano de fiscalización español radica en que está dotado de su propia jurisdicción para la exigencia de la responsabilidad contable que se pueda derivar de las conductas reseñadas.

En el artículo 4.1 de dicha Ley, se mencionan como componentes del sector público: la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, los Organismos Autónomos y las Sociedades Estatales y demás empresas públicas.

Aunque no se hace mención expresa de las Universidades, no existe la menor duda respecto a la pertenencia al sector público de aquellas que, precisamente, se califican de “públicas” en razón de su origen y dependencia y que, por lo tanto, pertenecen al ámbito de la actuación fiscalizadora de los órganos de control externo a los que nos venimos refiriendo.

La misma Ley señala que deben ser objeto de fiscalización, además de las entidades y organismos antes reseñados, las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas. La función fiscalizadora se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

## V. El control externo de la universidad pública

Las Universidades públicas son parte integrante del sector público y, en consecuencia, tienen obligación de rendir cuentas y están sujetas al control externo del correspondiente órgano fiscalizador.

En 1996 finalizaron los traspasos de competencias en materia de Universidades, desde la Administración central a la autonómica; por lo que todas las CCAA son ya plenamente competentes en esas materias, sin perjuicio de la normativa general,

reservada a la Administración Central. La mayor parte de los recursos públicos de las Universidades, vía transferencias y subvenciones corrientes y de capital, se canalizan a través de los correspondientes Parlamentos y Administraciones Autonómicas.

En base a esa distribución de competencias, el control externo de su actividad económico-financiera corre a cargo del Tribunal de Cuentas o del correspondiente OCEX. En la actualidad son fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas la UNED, de competencia estatal, y las doce Universidades situadas en CCAA sin órgano propio de control externo. Las restantes 36 Universidades públicas ubicadas en CC.AA. que cuentan con OCEX, son fiscalizadas por estos últimos.

Cada OCEX establece sus propios objetivos, contenido, métodos y periodicidad de la fiscalización de las respectivas Universidades. De hecho, no todos los OCEX fiscalizan anualmente las cuentas de sus Universidades. Tampoco es homogéneo el tipo de fiscalización realizada.

Por lo que respecta al Tribunal de Cuentas, en los últimos años se ha venido realizando la verificación anual de la Cuenta General rendida por las Universidades. Sólo con carácter puntual se han realizado fiscalizaciones específicas sobre aspectos concretos de alguna Universidad.

La verificación se dirige a comprobar el cumplimiento en tiempo y forma de la obligación de rendir cuentas, revisando los documentos e información de tipo presupuestario y económico- patrimonial que configuran su Cuenta General.

El modelo de Cuenta General que se revisa está configurada por los siguientes Estados representativos de su actividad económico-financiera: el Balance, la Cuenta del resultado económico-patrimonial, el Estado de liquidación del Presupuesto, y la Memoria.

De resultas de las verificaciones realizadas, se emite un Informe para cada Universidad, que tras su traslado al ente fiscalizado, para la presentación de alegaciones, se incorpora al Informe del sector público correspondiente, de ámbito autonómico o estatal.

A través de ese proceso se ha fortalecido la implantación de sistemas contables y de métodos de control propios del sector público, sin menoscabo de la autonomía universitaria consagrada por la Constitución.

Condicionada por el tipo y método de fiscalización utilizado, los principales resultados obtenidos son de tipo indirecto, al favorecer la disciplina en la elaboración y rendición

de las Cuentas, generalizando la implantación de los sistemas y principios de contabilidad pública en las Universidades.

A través de las verificaciones realizadas, se han puesto de relieve determinadas deficiencias en la planificación y ejecución de las inversiones, en la contratación, en la ejecución presupuestaria, etc...

Las fiscalizaciones realizadas, permiten evidenciar la tensión económico- financiera presente en la Universidad, con un sistema de tasas tradicionalmente insuficientes para afrontar sus costes de funcionamiento, caracterizados por una cierta rigidez y en los que tienen un peso notable los gastos de personal.

El nivel de competencia entre las Universidades se ha acrecentado en los últimos años como consecuencia de la disminución de la población; circunstancia esta última que contrasta con la aparición y desarrollo de nuevos centros y titulaciones, tanto públicos como privados.

Por otra parte, junto a las clásicas áreas de control (tesorería, personal, inventarios, compras etc.) se incorporan otras nuevas que tienen que ver, a título de ejemplo, con la informática, las unidades de auditoría interna, el análisis de aspectos académicos, los planes estratégicos, la gestión de la investigación y el seguimiento de determinados gastos corrientes (teléfono, viajes, gastos de representación, cursos extraordinarios, actividades deportivas....).

### ***El control interno.***

Partiendo de la importancia con carácter general del control interno, se impone un breve comentario sobre su papel en la gestión universitaria. Toda la gestión económica de las Administraciones Públicas en España, pasa por la existencia de una intervención del gasto, generalmente previa e integrada dentro del proceso presupuestario. Pues bien, en 1983, la Ley de Reforma Universitaria (LRU) consagró,, que "*la Intervención desarrollará sus funciones mediante técnicas de auditoría contable*". Se desprende, por tanto, que tal órgano es *necesario*, pero incorporando un importante margen de libertad para regular el contenido de esa función interventora, al permitirle utilizar técnicas de auditoría como alternativa a la fiscalización previa.

### ***Universidad y auditoría privada.***

Dejando a un lado la discusión entre la utilización de normas públicas o privadas de contabilidad y auditoría, la realidad es que la gran mayoría de las universidades

españolas llevan a cabo periódicas auditorías privadas. Unas serán voluntarias y otras de imposición estatutaria. La proliferación de expedientes de contratación para realizar auditorías externas (en todas las Administraciones Públicas) por profesionales independientes, pone de manifiesto la aceptación social de la figura del auditor, como fiduciario o garante de la calidad informativa de las cuentas anuales. En este sentido, el camino fue iniciado hace más de diez años, por los anteriores Estatutos de la U. de Barcelona (1985), que garantizaban una auditoría privada anual.

### ***Planes actuales de fiscalización.***

A instancias del propio Parlamento español, el Tribunal de Cuentas tiene incluido en su programa vigente de actuaciones “una fiscalización de la organización, de la actividad económico-financiera y de la gestión del conjunto de las Universidades Públicas, en el marco de la normativa vigente y de los principios de eficiencia y economía para la prestación del servicio público de la educación superior que les corresponde”.

Se busca obtener una visión global y a la vez pormenorizada de cada una de las Universidades Públicas y del conjunto, mediante la utilización de una metodología común. A tal fin se precisará de un importante esfuerzo de coordinación y colaboración del Tribunal de Cuentas y los diferentes OCEX de las CC.AA.

Se pretende llevar a cabo una fiscalización de carácter global en la que se puedan integrar los enfoques propios de las fiscalizaciones de cumplimiento, financiera, de sistemas y procedimientos y operativa.

Entre las áreas de trabajo más importantes se contemplan las relativas a la organización (gobierno y representación, perímetro de las universidades, estructura funcional y organizativa, órganos de relación y coordinación entre las universidades, control interno, etc...), la actividad económico-financiera (elaboración y ejecución del presupuesto, rendición de cuentas, administración del patrimonio, gastos de personal, origen de los ingresos, subvenciones y transferencias, etc...) y la gestión (políticas de personal, servicios universitarios, control de resultados académicos, actividad investigadora, adaptación de la oferta educativa a la demanda y a la evolución demográfica, etc...).

---

## **5. Francia**

### **La gestión del sistema de enseñanza francés**

---

En 1999, el Tribunal de Cuentas de Francia se fijó el objetivo de fiscalizar el sistema de enseñanza del país. La labor ha llevado casi cuatro años y, hace muy poco, se ha plasmado en la aparición de un informe público titulado “La gestión del sistema de enseñanza”.

Se trata de una iniciativa sin precedentes, pues es la primera vez que el Tribunal de Cuentas se dedica a examinar con carácter global un sistema tan amplio. El sistema educativo francés escolariza a 15 millones de alumnos y estudiantes. Cuenta con 58 300 escuelas elementales y primarias, 11 400 colegios y liceos y 570 establecimientos de enseñanza superior. Se encarga de administrar a más de 1,3 millones de agentes, de los que un millón son personal docente. Estas estadísticas reflejan la magnitud de la labor necesaria para rendir cuentas de la organización, del funcionamiento y del coste de un servicio público de esa índole.

Así pues, la primera cuestión que se plantea es cómo justificar esta ambiciosa iniciativa. La segunda es definir el marco metodológico y la tercera es presentar las grandes conclusiones que se puedan extraer de esta tarea.

#### **1. Los motivos de la auditoría del Tribunal de Cuentas**

Para poder entender por qué el Tribunal se decidió a efectuar una auditoría general del sistema educativo en 1999 y no en fecha anterior, conviene glosar la evolución de la escuela francesa en los últimos decenios.

En los dos últimos siglos, el XIX y el XX, el sistema escolar ha tenido el objetivo de ofrecer progresivamente en el conjunto del territorio nacional las mismas oportunidades de escolarización al conjunto de los jóvenes, lo que ha conllevado al menos dos consecuencias: por una parte, conseguir una reticulación territorial en establecimientos que permita una enseñanza de proximidad y, por la otra, transmitir a los alumnos unos contenidos de enseñanza idénticos en todo el territorio nacional para poder brindarles las mismas oportunidades de formación.

Este enfoque, que podría calificarse de “igualitarista”, ha demostrado su eficacia. Ha permitido hacer frente sin grandes problemas a una marcada progresión de la demografía escolar e igualmente ha impulsado una democratización del acceso a

niveles más altos de formación, tanto en los establecimientos de enseñanza media (liceos) como en el plano de la enseñanza superior.

Este mecanismo ha exigido al sistema educativo una gestión masiva y ha dado buenos resultados hasta los años de 1980, momento en el que el contexto en el que estaba situada la escuela le ha obligado a definir nuevamente sus objetivos y su *modus operandi*. Los factores que explican esta necesidad son varios: El fin del crecimiento demográfico, el estancamiento del rendimiento escolar y la persistencia del fracaso escolar, así como el comportamiento de unas familias más consumistas respecto de la institución escolar y las desigualdades en cuanto a la inserción profesional que el contexto económico ha puesto en evidencia.

Para hacer frente a esos desafíos era menester revisar el funcionamiento de la escuela. Mientras que hasta entonces había tenido una obligación “de medios” (escolarizar a todos los alumnos), a partir de ese momento debía regirse por una obligación “de resultados” (contribuir al éxito de los alumnos). Este cambio de los objetivos de la escuela se tradujo en la ley de orientación de la educación, de 10 de julio de 1989, que supone una ruptura en la política educativa francesa.

Se declara que la escuela es la máxima prioridad nacional y pasa a ser la principal partida del presupuesto de la nación. Debe garantizar la igualdad de oportunidades de formación a todos los niños y adolescentes a los que acoge, lo que exige por una parte dar un servicio de formación más intenso a los que más necesidad tengan y, por la otra, diversificar la atención a los alumnos en función de sus necesidades. Así pues, a una gestión escolar cuantitativa y uniforme debía sustituirla una gestión cualitativa y diversificada de los medios de formación, ambición que ha quedado enmarcada por la definición de los objetivos, a saber: suprimir los egresos sin diploma o título y permitir que el 80% de jóvenes del mismo grupo de edad puedan acceder al último nivel del liceo para que preparen el bachillerato.

La nueva idea de escuela que emana de la ley de orientación de 1989 ha dado lugar forzosamente a importantes cambios de los métodos de gestión. Mientras que en otra época se podía someter a la escuela a una gestión centralizada, tan solo una reorganización que diera más atribuciones a los protagonistas locales podía permitir diversificarla en función de las necesidades de los alumnos. Los establecimientos docentes elaboran proyectos. Poco a poco se confieren nuevas atribuciones no sólo a los servicios territoriales de educación nacional, sino también a las colectividades locales, en particular para que estructuren la oferta de formación en función de las necesidades. En lo sucesivo, la administración central del ministerio se inclina hacia funciones orientadoras : definir las políticas nacionales, asignar los medios y evaluar los resultados.

Tantos trastocamientos no han podido producirse sin un coste presupuestario considerable. La multiplicación de políticas pedagógicas para ayudar a los alumnos con dificultades y la diversificación de las trayectorias de formación tanto en la enseñanza escolar como en la superior llevan a preguntarse *a posteriori* sobre la pericia presupuestaria que el sistema educativo ha tenido desde la ley de orientación de 1989.

El plazo de evolución de la institución educativa para poner en práctica su nuevo marco de actuación resultó más bien prolongado y, veinte años después, comienzan a surgir tan sólo algunas novedades. Asimismo, el cambio de siglo constituía para el Tribunal el momento oportuno para formular un juicio sobre el funcionamiento de un sistema educativo y para evaluar si las innovaciones previstas en la ley de educación de 1989 han contribuido o no al incremento de la eficacia y la eficiencia del sistema educativo.

## 2. El ámbito del informe

Dada la enorme amplitud del sistema educativo, la primera cuestión que hubo que plantear fue la del ámbito del informe. La escuela francesa no es monolítica, sino que se trata de un sistema complejo en el que intervienen numerosos protagonistas y niveles de responsabilidad.

Desde luego, el Ministerio de Educación Nacional es el eje central del mecanismo de formación, ya que ostenta el monopolio de fijar el contenido de la enseñanza y expedir diplomas y títulos. Ahora bien, también existen otros protagonistas: por ejemplo, la enseñanza de agronomía depende del Ministerio de Agricultura, la formación profesional compite en parte a los centros de formación de aprendices gestionados en el plano de las regiones, el sector de la sanidad cuenta con escuelas de nivel universitario que no gestiona el Ministerio de Educación Nacional, sino el encargado de Asuntos Sociales.

Otro rasgo de la complejidad de la escuela francesa radica en la coexistencia de una enseñanza pública que es responsabilidad del Estado y una enseñanza privada que puede ser totalmente independiente del Estado o que puede estar vinculada a él por contratos que suponen su participación financiera.

Todas estas características distan de ser neutrales por lo que se refiere a la auditoría, ya que plantean la cuestión de las esferas de competencia en el seno del Tribunal de Cuentas y en relación con las cámaras regionales de cuentas, que tienen la función de fiscalizar los fondos públicos en el plano territorial.

El Tribunal de Cuentas está formado por siete cámaras que se reparten los grandes sectores de la actuación pública. La tercera cámara goza de competencias generales para la educación nacional, pero la formación agrícola, por ejemplo, corresponde a la séptima cámara. Igualmente, el Tribunal fiscaliza las universidades y las escuelas de enseñanza superior por encima de una determinada cuantía financiera, pero los demás establecimientos de formación son competencia de las cámaras regionales de cuentas, es decir, las demás universidades, así como establecimientos escolares como las escuelas de enseñanza primaria y los colegios y liceos. El Tribunal y las cámaras regionales de cuentas no fiscalizan los establecimientos de gestión privada como lo hacen en el caso de los públicos. Ante este mosaico de responsabilidades ha sido necesario, pues, asegurar la colaboración de las distintas estructuras de control y no cabe, *a posteriori*, sino felicitarse de la calidad de esta labor colectiva.

Otra opción a tener en cuenta estaba vinculada a los medios forzosamente limitados de control, incluso aunque el Tribunal y las cámaras regionales de cuentas hayan cargado con un esfuerzo considerable. Entre 1999 y 2002, 67 magistrados y relatores del Tribunal y 48 magistrados de las cámaras regionales de cuentas han procedido a realizar las auditorías de 109 establecimientos de enseñanza superior, 356 colegios y liceos, 22 consejos regionales y generales y 21 rectorados, sin contar los servicios de la administración central de educación nacional y de otros ministerios (básicamente, Agricultura e Industria).

A pesar de esta inversión en recursos humanos, no se podía fiscalizar todo. Se excluyó la formación permanente de adultos, así como el sector del aprendizaje y los medios de capacitación de los jóvenes procedentes del sistema educativo. No se ha efectuado ninguna auditoría en los departamentos y territorios de ultramar. También se han descartado ciertos aspectos ligados a labores insuficientemente desarrolladas en el momento de redactar el informe, como la educación prioritaria, que sólo se esboza en el informe, la gestión del personal administrativo y técnico en los rectorados y establecimientos, la intervención de los municipios en la gestión de las escuelas primarias, la investigación científica en establecimientos universitarios, la gestión de las bibliotecas, etc.

Así pues, al Tribunal de Cuentas le correspondió ceñirse a su esfera de competencias. En su condición de jurisdicción financiera, debe verificar la correcta utilización de los caudales públicos, lo que le da derecho a investigar la administración de la escuela, pero no el ámbito de la pedagogía, aunque sea en este último donde se crea el valor añadido transmitido a alumnos y estudiantes. El último escollo que el Tribunal de Cuentas tuvo que sortear fue la tentación de emitir un juicio de oportunidad sobre las políticas puestas en práctica en el sistema educativo. Sus competencias legitiman a la institución para evaluar la regularidad de la utilización de los fondos públicos, pero no

para pronunciarse sobre la racionalidad de las decisiones políticas del Gobierno, salvo para subrayar los riesgos de derivas presupuestarias o la gestión digna de crítica.

### 3. La materia prima del informe

Cabe señalar que el Tribunal de Cuentas no ha esperado hasta el momento de dedicarse a una investigación global del sistema educativo para examinar las cuestiones de la educación y la formación inicial, tanto más cuanto que se trata de un sector importantísimo desde el punto de vista de la gestión pública. Efectivamente, en Francia el Ministerio de Educación Nacional representa más de un 25% de los créditos del Estado y emplea a más de la mitad (el 51%) de los funcionarios. Por lo que se refiere a la enseñanza escolar, las actividades más recientes han abordado los principales aspectos de la gestión del personal y en especial la remuneración, la formación y la contratación. En lo que atañe a la enseñanza superior, hay que señalar que, en Francia, las universidades son establecimientos públicos y, por lo tanto, están sujetos a la fiscalización periódica del Tribunal (las más importantes) o de las cámaras regionales de cuentas. Esas auditorías se efectúan por término medio cada cinco años y abordan no sólo las cuentas de las universidades, sino también todos los aspectos de su gestión, como las cuestiones de personal, las inmobiliarias, las relaciones con el ministerio competente o, incluso, las actividades de investigación.

Así pues, al comienzo de esta investigación el Tribunal contaba con conocimientos bastante detallados de la esfera de la enseñanza. Desde hace unos diez años, la institución fiscalizadora había publicado además parte de los trabajos realizados, tanto en el marco de su informe público anual como en el de informes públicos particulares. Esos trabajos afectaban a los siguientes temas :

- la gestión de los docentes-investigadores (2001)
- la gestión del personal docente de segundo grado (2001)
- el número y la política de contratación del personal docente de segundo grado (1999),
- la gestión presupuestaria, financiera y contable de las universidades (1999),
- la valoración de la investigación en las universidades (1997),
- el uso de liceos y colegios para la utilización irregular de determinados créditos estatales (1997),
- la descentralización de la enseñanza de segundo grado (1995),
- los institutos universitarios de tecnología (1994),
- la organización del bachillerato (1994),
- la contratación y la formación de los profesores de enseñanza secundaria (1990),
- la insuficiencia de locales universitarios (1990),
- la gestión del magisterio (1988).

Ahora bien, todos estos conocimientos acumulados por el Tribunal, por lo demás indispensables, resultaban insuficientes para poder tratar de hacer una evaluación de conjunto de la gestión y el funcionamiento de la escuela francesa. Por lo tanto, a partir de 1999 –es decir, tres años antes de la publicación de nuestro informe- ha sido necesario planificar y programar las labores de la entidad fiscalizadora para los años 2000, 2001 et 2002.

En la raíz de las actividades del Tribunal cabe señalar un hecho fundamental: en Francia, la financiación pública (Estado y colectividades territoriales) representa unos 90.000 millones de euros, de los que casi 60.000 millones corresponden exclusivamente al Ministerio de Educación Nacional. De 1985 a 2000, esta financiación pública no ha cesado de aumentar, pasando de 56.000 millones a 88.000 millones de euros constantes (o sea, un aumento del 52%), a pesar de que los números de alumnos van en disminución (desde finales de los años 70 en la enseñanza primaria, desde 1993 en la secundaria y desde 1996 en la superior). Este hecho fundamental suscita una pregunta: ¿por qué sigue aumentando el gasto público cuando el número de alumnos y estudiantes ya no aumenta, sino que disminuye desde hace años? Si la respuesta puede encontrarse parcialmente en las opciones políticas y en la importancia otorgada a la educación, a la que la ley de orientación de 1989 califica de máxima prioridad nacional, existen no obstante otras explicaciones, propias del sistema educativo, que se relacionan con su gestión, sus reglas de funcionamiento y el reparto de competencias y responsabilidades entre los distintos protagonistas que actúan en la escuela. Por ello, el Tribunal ha mantenido como eje conductor de sus investigaciones el análisis de la organización, los procedimientos y los medios del sistema educativo, tratando de determinar si se adaptan a los objetivos perseguidos y si permiten una gestión económica y rigurosa de los recursos públicos. Ese eje conductor ha llevado a organizar las auditorías en torno a cuatro cuestiones principales, y la misma auditoría puede permitir abordar simultáneamente una cuestión o varias :

- ¿Quién toma las decisiones? Es decir, la organización y las modalidades de funcionamiento del sistema educativo;
- ¿De qué medios humanos y financieros dispone el sistema educativo?
- ¿Cómo se gestionan esos diferentes medios? ¿Permiten las reglas y los instrumentos de gestión una buena gestión de los recursos? ¿Se adaptan los métodos de asignación de esos recursos a los objetivos y armonizan con las políticas puestas en práctica?
- ¿Se conocen y utilizan los costes y los resultados del sistema educativo?

La primera pregunta nos ha llevado a identificar a los principales protagonistas del sistema educativo y a analizar su organización, sus competencias y las modalidades de

sus relaciones. Habida cuenta de las respectivas esferas de competencia del Tribunal de Cuentas y de las cámaras regionales de cuentas, el primero está encargado de la administración central del Ministerio de Educación Nacional, así como de los distritos universitarios, que constituyen en cada región la administración territorial de dicho Ministerio. Las cámaras se han dedicado a describir el papel de las colectividades locales y sus diferentes actuaciones en la esfera de la enseñanza, así como la gestión de los liceos y colegios, que dependen de su control por ser establecimientos públicos locales.

La descripción de los distintos medios puestos en práctica se ha basado en gran medida en las labores previas de la Entidad Fiscalizadora Superior. Con sus 1,3 millones de personas remuneradas, los medios de personal constituyen el recurso principal del sistema educativo y los gastos en remuneraciones suponen más del 90% del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional. Durante los últimos años, numerosas investigaciones del Tribunal han dado cuenta de la utilización de esos fondos, a través sobre todo de la contratación, la gestión y la remuneración del personal docente, que, por sí solo, representa casi el 75% del personal del Ministerio. Una vez que se obtuvieron esos datos, la programación del trabajo ha consistido, por una parte, en actualizar la información sobre el personal docente y, por la otra, en analizar la gestión de las demás categorías del personal, a saber: el personal de inspección, el personal de dirección y supervisión (o sea, los directores de los establecimientos escolares) y el personal administrativo. Al tratarse de recursos presupuestarios y financieros, cabe señalar que el Tribunal rinde cuentas todos los años al Parlamento de la ejecución del presupuesto de educación nacional. Por este motivo, dispone de una panorámica bastante completa y precisa de las distintas modalidades de financiación del sistema educativo y de los principales medios utilizados.

Para mejor comprender la gestión y la utilización de los distintos fondos, así como los diferentes métodos de asignación y de utilización aplicados, el Tribunal se ha servido en gran medida de las auditorías relativas por un lado a la administración central del Ministerio y, por el otro, a los servicios académicos. Además, resultó necesario examinar la aplicación de algunas grandes políticas educativas con objeto de verificar sobre todo la coherencia entre los medios empleados, los procedimientos utilizados y los objetivos propuestos. Al tratarse de la enseñanza escolar, se destacaron cuatro temas principales, a saber: la elaboración de la oferta de formación, la implantación de las nuevas tecnologías en la enseñanza, la orientación de los alumnos y la formación profesional. Respecto de la enseñanza superior, el Tribunal se interesó más especialmente por el patrimonio inmobiliario universitario, las ayudas sociales a los estudiantes, así como la acogida y la atención prestada a los estudiantes en los primeros ciclos universitarios.

El último tema examinado (el de los costes y los resultados del sistema educativo) ha dado lugar, por su parte, a una auditoría específica de los instrumentos y los métodos de evaluación utilizados en el Ministerio de Educación Nacional. Se ha centrado particularmente en la elección de indicadores, los costes de los distintos tipos de formación, la evaluación de los resultados y la utilización de todos esos datos en la aplicación de las políticas educativas. Esta auditoría se ha redondeado con una investigación particular de la enseñanza superior destinada a evaluar la eficacia de los establecimientos universitarios, sobre todo en lo referente al acceso de los estudiantes al mercado de trabajo.

#### 4. Síntesis

##### *a. La organización material de la síntesis*

Después de haber hecho intervenir a cerca de sesenta magistrados y relatores del Tribunal, las labores de instrucción finalizaron en el verano de 2002. Luego tomó el relevo un grupo más reducido de tres personas, bajo la dirección de un letrado asesor, encargado de redactar la síntesis. Se tardaron unos cinco meses, de junio a noviembre de 2002, en terminar la redacción. Para facilitar la labor de los tres redactores y evitar tener que entregarse a la lectura de varios miles de páginas de informe, se ha elaborado un resumen de cada investigación en el que se presentan a grandes rasgos el tema, los datos principales y las críticas básicas. Además, se optó por elegir a los redactores de la síntesis entre los relatores que habían participado más intensa y activamente en la fase preliminar de instrucción para que el grupo dispusiera de unos conocimientos prácticamente completos de los distintos asuntos.

En esta última fase se ha tropezado con dos dificultades principales. La primera ha afectado al plan del informe final, que debió ser objeto de numerosas y sucesivas enmiendas y que no quedó fijado definitivamente hasta que se terminó la redacción. La segunda dificultad se derivó de los obstáculos de programación inicial, que obligaron a los redactores de la síntesis a reanudar la instrucción de cierto número de temas, que no se habían abordado y que, no obstante, no podían ser pasados por alto.

Una vez terminado, y de conformidad con el procedimiento interno del Tribunal, el proyecto de redacción fue presentado a la tercera cámara para su examen en dos sesiones (una dedicada a la enseñanza escolar y la otra a la enseñanza superior). Este examen, que guarda relación con las prácticas jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas francés, ha permitido tomar constancia de numerosas críticas y observaciones que han llevado a los relatores a redactar de nuevo varias partes del informe, que se estimaron demasiado complejas o poco claras. Estas partes del informe también se han

beneficiado de la lectura atenta de algunos especialistas en el sistema educativo, destinados actualmente en el Tribunal (dos antiguos directores del ministerio y un antiguo asesor del primer ministro en cuestiones de educación). Una vez corregido, el informe fue presentado finalmente para su aprobación al comité de informes públicos y programas, órgano colegial formado por los siete presidentes de cámara y el procurador general del Tribunal.

***b. El marco de análisis de la enseñanza escolar***

Para abordar la enseñanza escolar, el Tribunal deseó aplicar un enfoque evaluativo, examinando para ello los objetivos, las políticas, los medios y los resultados del sistema escolar. El objetivo consistía, en primer lugar, en verificar la precisión de los objetivos asignados al sistema escolar en función de la escolarización y el éxito escolar, de enumerar las políticas que emanan de esos objetivos y de comprobar si los medios desplegados por esas políticas se administran expertamente y de forma coherente con los objetivos que se persiguen. Este análisis ha demostrado que los objetivos de la escuela, demasiado imprecisos e insuficientemente jerarquizados, han justificado las políticas más diversas, pero deficientemente articuladas. En la escuela se han invertido crecientes medios presupuestarios, la mayor parte del tiempo sin preocuparse por optimizarlos ni asignarlos en función de prioridades definidas con claridad.

En segundo lugar, el Tribunal examinó los resultados de las políticas aplicadas en el sistema escolar. En veinte años los rendimientos escolares han aumentado, pero no han alcanzado los objetivos establecidos por la ley de orientación escolar de 1989. Aunque la evaluación debería ser un factor de progreso para superar ese nivel, este enfoque sigue siendo incompleto y no es tenido suficientemente en cuenta en la dirección y la gestión del sistema escolar. La falta de un cálculo fidedigno de los costes de las reformas pedagógicas y el abandono de las evaluaciones sistemáticas del rendimiento de los alumnos del principio al fin del ciclo escolar impiden extraer conclusiones firmes sobre la eficacia y la eficiencia de las políticas aplicadas en el sistema escolar.

A falta de poder emitir un juicio de esa índole, el Tribunal ha hecho hincapié en una segunda etapa de análisis en el funcionamiento y la organización del sistema escolar con el objetivo de demostrar que, también en esa esfera, quedan todavía por franquear importantes márgenes de progreso. Tanto en la elaboración de la oferta de formación como en la gestión del personal docente o la preparación del inicio del año escolar, determinadas rigideces y tensiones obstaculizan los procedimientos administrativos que estructuran el funcionamiento y contribuyen así a la eficacia de la escuela. Otro freno lo constituyen la complejidad y las incertidumbres que rodean el reparto de

competencias y responsabilidades entre los cuatro protagonistas principales del sistema escolar: el Ministerio, los distritos universitarios, las colectividades locales y los establecimientos de enseñanza.

### – **Los objetivos de la enseñanza escolar**

Una de las primeras cuestiones que aborda el informe ha versado sobre los objetivos de la enseñanza escolar. La ley de orientación de la educación de 1989 impone a la escuela una prioridad doble que debe guiar la actuación de cada uno de sus componentes: acoger a todos los jóvenes en edad escolar, con independencia de su procedencia geográfica y su nivel de formación; y permitir el éxito de todos los alumnos, brindando a cada uno la oportunidad de adquirir una cultura general y acceder al nivel de calificación más alto posible.

A estas prioridades se corresponden tres objetivos. El primero es la escolarización de todos los alumnos, teniendo derecho cada alumno a ser acogido en un establecimiento para seguir unos estudios acordes con su nivel escolar. La realización de este objetivo, que hoy en día ya se ha alcanzado de forma global, se mide cada año al comienzo del año escolar. Se traduce en una gestión masiva que estructura la organización del Ministerio y la colocación del personal docente.

El segundo objetivo de la escuela, que es más subjetivo y, por lo tanto, más difícil de medir, es ofrecer a cada alumno una trayectoria de formación que responda a sus aspiraciones y a sus aptitudes y contribuya así a la igualdad de oportunidades. Este objetivo se corresponde con una multitud de preocupaciones que resultan difíciles de conjugar, tanto más cuanto que no están jerarquizadas: la adquisición de una cultura general y la preparación para una especialidad profesional, o sea, una misión de instrucción y de educación. Se traduce en la diversidad, pero a veces también en la competencia de las ofertas de formación.

La tercera misión del sistema de enseñanza es la de ayudar a que los alumnos elaboren un proyecto de orientación escolar y profesional. Ahora bien, a falta de unas prioridades anunciadas con claridad, las decisiones relativas a la asignación de destinos parecen en ocasiones menos vinculadas a los intereses de los alumnos y más condicionadas por los tipos de formación disponibles y, especialmente, por la voluntad de aprovechar mejor las estructuras existentes en la enseñanza profesional y tecnológica.

### – **Políticas diversificadas al servicio de los alumnos**

Para poder alcanzar los objetivos que le han sido asignados, el sistema escolar ha multiplicado las políticas educativas y ha diversificado las modalidades de atención a

los alumnos. En la enseñanza técnica y profesional se han creado ramas y especialidades y se han prolongado hasta el bachillerato. Se han tomado medidas de ayuda a los alumnos, tanto en el marco de las políticas nacionales como en forma de actuaciones centradas en los territorios o en los sectores de población en dificultades.

El sistema escolar ofrece ante todo numerosas vías de formación. Además de la opción entre la enseñanza pública y la privada, los alumnos pueden orientarse al salir del colegio hacia la enseñanza general y tecnológica o hacia la enseñanza profesional. Tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, las enseñanzas se diversifican en forma de opciones, proyectos multidisciplinarios o actividades de iniciación. La formación profesional se encuentra especialmente diversificada. Además del número de especialidades existente, intervienen simultáneamente tres redes: los liceos de enseñanza profesional, los liceos agrícolas y los centros de formación de aprendices.

La población escolar de estas redes de formación profesional ha evolucionado de forma muy diversa. El sector del aprendizaje ha registrado un aumento del número de estudiantes del 60% en veinte años. El número de alumnos de enseñanza agrícola de segundo grado ha aumentado un 33% en quince años. El segundo ciclo de enseñanza profesional pública y privada que depende del Ministerio de Educación Nacional vio más que doblarse su censo estudiantil de 1960 a 1985, para experimentar luego una disminución irregular hasta 2001. Actualmente representa tan sólo el 31% de las cifras de escolarizados en liceos, frente al 40% que alcanzó en 1985. Esta pérdida de favor plantea problemas, ya que la formación profesional ha gozado en el Ministerio de Educación Nacional de unas medidas de promoción muy importantes, como lo son la prolongación de los estudios hasta el bachillerato, la creación de un cuerpo docente reconocido y valorado y la renovación de los diplomas. La voluntad de mantener una oferta de formación diversificada yace en los orígenes de un coeficiente muy elevado de personal docente/alumnado, que se deriva de mantener numerosas estructuras con pocos alumnos y que, por ello, resultan costosas. No obstante, la formación profesional no ha resultado ser un remedio eficaz para los que dejan la enseñanza sin títulos. Incluso hoy en día, 160.000 alumnos abandonan todos los años el sistema escolar habiendo obtenido como mucho el diploma del primer ciclo de enseñanza secundaria. Es probable que la formación profesional acumule una serie de desventajas que van ligadas a la imagen negativa de la rama, a una determinada falta de adecuación de la oferta de formación a las necesidades de mano de obra y a los múltiples participantes (distritos universitarios, colectividades territoriales, empresas, familias y personal docente) y, por ende, a la lentitud de la oferta de formación en adaptarse.

Al tratarse de un mecanismo territorial, la continuidad de la escuela rural es un envite educativo y un envite de ordenación del territorio. En la enseñanza primaria se ha logrado manejar relativamente bien los sobrecostos derivados de ese carácter rural y se

han hecho auténticos esfuerzos por reaccionar a la disminución de la población escolar. Durante los diez últimos años se han cerrado numerosas clases únicas y la reagrupación pedagógica afecta ya a casi la mitad de las escuelas. En el caso de los colegios, tanto el censo estudiantil como el número de establecimientos han permanecido bastante estables. Los colegios rurales suelen ser de pequeño tamaño, sus estructuras están menos recargadas y las tasas de renovación son más bajas, habiéndose calculado el sobre coste derivado de estas características en unos 1.000 puestos de profesorado de segundo grado. No obstante, el tamaño más reducido de los colegios da lugar a una oferta de formación menos diversificada y la tasa de acceso del colegio a la enseñanza general a nivel de liceo, que suele ser el criterio utilizado para estimar la eficacia pedagógica de los colegios, es más baja que en las zonas no rurales.

Por lo que se refiere a la enseñanza prioritaria, este enfoque de discriminación positiva ha consistido sobre todo en potenciar los medios de integración de los alumnos procedentes de sectores desfavorecidos. No obstante, la tasa de rotación del personal docente es más alta que en otras ramas. Además, el aumento de la proporción de personal docente respecto de los alumnos, que ha alcanzado una media del 10% en las escuelas y un 9% en los colegios, no es uniforme en todo el territorio, ya que cada distrito universitario es dueño de decidir cómo repartir sus recursos. Así pues, determinados factores como el carácter rural o el tamaño del establecimiento influyen a veces más en la tasa de docentes respecto de alumnos que la clasificación en zona de enseñanza prioritaria.

La escolarización a los dos años fue anunciada como un objetivo complementario orientado a mejorar el rendimiento escolar. No obstante, no ha sido en las zonas más difíciles donde se han alcanzado los niveles más altos, sino en Bretaña, distrito universitario en el que la competencia con la enseñanza privada se ha traducido en un esfuerzo especial en pro de una escolarización precoz en el sector público. Si bien hoy en día la eficacia de tal medida se considera relativa, este resultado demuestra los límites de los esfuerzos de redistribución de los medios de enseñanza en el territorio nacional.

#### – **Los medios**

La multiplicación de políticas educativas llevadas a cabo a menudo conjuntamente y la acumulación de objetivos contradictorios han motivado una movilización de medios financieros y humanos crecientes. Mientras que el censo estudiantil registra desde hace diez años una disminución neta, con la pérdida de 550.000 alumnos entre 1990 y 2000, el presupuesto de la enseñanza escolar ha aumentado casi un 40% en el mismo periodo (en euros constantes), o sea, dos veces y media más que los presupuestos generales del Estado. Esta evolución de los recursos presupuestarios se explica por el

papel dominante que juegan los créditos destinados a remuneraciones, que representan el 95% de las dotaciones del Ministerio de Educación. La tendencia natural al alza de los gastos de personal, sumada al efecto de las distintas medidas de indemnización adoptadas sobre todo en favor del personal docente, han contribuido pues al aumento constante de los medios destinados a la enseñanza escolar.

Al mismo tiempo, el personal remunerado por el Ministerio de Educación Nacional ha seguido aumentando. El aumento del número de docentes, combinado con la disminución del censo estudiantil, ha contribuido así a que se preste una mejor atención a los alumnos con dificultades escolarizados en escuelas públicas, a que se mejoren las condiciones de enseñanza en las zonas más sensibles y a que se diversifiquen más las trayectorias escolares en el segundo grado. Pero este aumento de los medios humanos ha permitido ante todo reforzar a todos los niveles la proporción profesorado/alumnado y reducir considerablemente el tamaño de las clases. En los últimos treinta años, el número medio de alumnos por clase ha disminuido entre 4 y 5 en la primaria y en un poco más de dos en la secundaria. Si examinamos más de cerca el último decenio, podemos comprobar que, en la enseñanza primaria son 16.000 los empleos presupuestarios que habría que haber suprimido si se hubiera mantenido la relación personal docente/alumnos al nivel de 1990. Por lo que atañe a la enseñanza secundaria, el adelgazamiento de las estructuras resulta particularmente sensible en el segundo ciclo, registrándose por una parte una disminución del número de alumnos por clase (por término medio, tres alumnos menos en diez años) y, por la otra, una multiplicación de las enseñanzas optativas para grupos pequeños de alumnos. El examen de los indicadores financieros y, sobre todo, el aumento del coeficiente de “horas de curso por alumno” demuestra que esta organización de la enseñanza resulta cada vez más costosa. Por el contrario, en el primer ciclo (del 6º al 3º curso) la relación profesores-alumnos no ha mejorado en absoluto, cuando teniendo en cuenta las dificultades de inserción de muchos alumnos en una enseñanza de tipo clásico, es precisamente a este nivel al que habría que haber dirigido los esfuerzos con carácter prioritario.

En general, la mejora continua del coeficiente personal docente/alumnos en las escuelas francesas se muestra desde hace algunos años como una tendencia marcada de nuestro sistema educativo. Esta evolución, que exige cada vez más medios financieros, no da señal alguna de inflexión o estabilización y, en esas condiciones, es sumamente difícil sacar partido, desde el punto de vista presupuestario, de la evolución a la baja de la demografía escolar. La exigencia de que disminuya el número de alumnos por clase, que viene tanto de los padres como de los docentes, se enfrenta sobre todo a los intentos de constricción de las estructuras cuando se trata de cerrar clases o de suprimir puestos docentes. Sin embargo, nada permite afirmar en la actualidad que ese enfoque propicie la eficacia de la enseñanza y el éxito escolar. Todos los estudios disponibles sobre esta cuestión están de acuerdo por el contrario en

la falta de efectos comprobables de la política de reducción del tamaño de las clases, salvo en el caso de una población escolar con grandes dificultades y a condición de que el número de alumnos por clase sea bastante inferior a los 20. La ausencia de resultados demostrados de una política de esa índole, habida cuenta de su elevado coste, plantea la cuestión de su eficiencia en comparación con otras medidas educativas sin duda más urgentes y prioritarias.

### – **La evaluación**

En el plazo de dos decenios, el sistema educativo ha sabido acoger a un alumnado más heterogéneo durante un período de escolarización más prolongado y con unos objetivos de formación más altos, aunque no se hayan alcanzado los establecidos por la ley de orientación de la educación de 1989: el acceso al nivel del bachillerato se estanca por debajo del 80% de una clase de edad y siguen produciéndose los egresos sin títulos. Desde luego, la escuela ha podido reducir las disparidades entre alumnos, ya que hoy en día los rendimientos más altos son dos veces más elevados que los más bajos, cuando hace setenta años eran siete veces más altos. No obstante, siguen existiendo importantes niveles de desigualdad entre los alumnos, que están vinculados a dos factores principales cuyo impacto aumenta durante la escolarización, a saber, la edad y la procedencia social. Por otra parte, siguen dándose desigualdades territoriales que son prueba de las dificultades con que tropieza la escuela para brindar a todos los jóvenes las mismas oportunidades de éxito. Por último, las comparaciones internacionales demuestran que el sistema escolar francés ha pasado por una evolución que se da también en el conjunto de los países comparables, sin que por ello se sitúe siempre entre los países de mayor y mejor rendimiento.

Ante estos resultados un tanto matizados, la evaluación tendría que haber permitido aumentar la eficacia y la eficiencia del sistema escolar. Desde luego, si se la compara con otros ministerios, la educación nacional se ha dotado muy pronto de estructuras e instrumentos de evaluación, pero este trámite no constituye todavía una herramienta susceptible de participar significativamente en el progreso de la escuela. El Ministerio experimenta dificultades importantes para identificar las relaciones entre los resultados y los medios dedicados al sistema escolar, lo que se debe a las dificultades que se plantean para establecer una causalidad de esa índole, pero también a la falta de una contabilidad analítica que permita calcular el coste real de una reforma pedagógica o de un mecanismo educativo.

Los instrumentos de evaluación abundan, pero adolecen de notables deficiencias. Las evaluaciones de las prácticas pedagógicas del personal docente siguen siendo insuficientes. Tendrían que calcular la repercusión de las reformas pedagógicas en el rendimiento de los alumnos, pero son escasas las que se concentran en un análisis de esa índole. Menor aún es el número de las evaluaciones en las que se comparan las

reformas con los medios que se han empleado para ponerlas en práctica. Igualmente, al no existir una utilización combinada de estos instrumentos de evaluación, el Ministerio de Educación Nacional carece de los medios necesarios para estimar el valor añadido que aporta a los alumnos en sus cursos de formación.

#### – **Los procedimientos y los protagonistas**

Tras haber tratado de analizar el vínculo entre las políticas aplicadas, los medios financieros asignados y los resultados comprobados del sistema escolar, el Tribunal ha intentado, en una segunda fase, concretar cuáles son las principales limitaciones que constriñen su funcionamiento y que pueden explicar la movilización creciente e incesante de recursos humanos y presupuestarios.

##### ***Los procedimientos***

Para ello, el Tribunal ha estudiado en primer lugar los principales procedimientos administrativos en torno a los cuales se estructura la gestión del sistema escolar, así como las limitaciones inherentes a tales procedimientos que entorpecen la necesaria evolución y reducen el alcance de las políticas educativas.

El primero de esos procedimientos afecta a la gestión de la oferta de formación que emana de la implantación de estructuras pedagógicas (establecimientos y clases), así como a las enseñanzas que se imparten. Esa oferta de formación debe compaginar enfoques a menudo contradictorios, e incluso competidores, ya que debe responder simultáneamente a las expectativas de los alumnos y sus familias, permitir la regulación de la corriente de alumnos entre los distintos niveles de enseñanza, ajustarse a las necesidades de la economía y, por último, tener en cuenta los imperativos ligados a la ordenación del territorio, sobre todo en las zonas rurales, en las que la escuela sigue siendo a menudo el último servicio público de proximidad. En la enseñanza de primer grado, la oferta de formación obedece sobre todo a consideraciones demográficas, ya que se trata de acoger en las escuelas primarias y de párvulos a todos los niños que hay que escolarizar. Por lo tanto, se plasma básicamente en la abertura y el cierre de clases y moviliza en sumo grado a los protagonistas locales (padres y representantes municipales), en particular cuando se proyecta una decisión sobre el cierre de una escuela. Es inevitable que la necesidad de acompañar el aumento del número de alumnos en las regiones de crecimiento demográfico, sumada a la preocupación por limitar en la medida de lo posible las clausuras de clases en las que registran un retroceso del número de alumnos, conduzca a un aumento del número de puestos de personal docente necesarios. En la enseñanza de segundo grado, y debido a la diversidad de los tipos de formación y de las ramas existentes, las limitaciones parecen incluso más profundas. Los efectos de la competencia y de la rivalidad entre los establecimientos, la voluntad de garantizar la

mayor equidad posible entre los alumnos en el conjunto del territorio (ofreciéndoles a todos la misma paleta de tipos de formación), o incluso la necesidad de tener en cuenta los recursos de personal docente realmente disponibles, contribuyen a que resulte sumamente difícil racionalizar la oferta de formación. A todos los niveles de la enseñanza, esta situación se caracteriza por evoluciones contradictorias y divergentes entre el número de alumnos que disminuye y las estructuras pedagógicas cuyo número, por el contrario, aumenta. Esa rigidez constituye un factor importante del crecimiento de los costes del sistema escolar. En ese contexto, el Tribunal ha tomado nota del caso de un distrito universitario en el que, en cuatro años, se han abierto seis nuevas clases a nivel de liceo cuando durante el mismo período la población escolar disminuía en casi 2.000 alumnos. Este fenómeno de desajustes es especialmente notable en la formación profesional, en el que actualmente se registra más del 20% de puestos vacantes en algunas ramas industriales.

El segundo procedimiento objeto de examen se refiere a la gestión del personal docente, cuyo objetivo es el de garantizar la presencia de profesores en todo el territorio nacional, en cada clase y, en la segunda enseñanza, en cada disciplina. Es un objetivo que hay que alcanzar respetando al mismo tiempo los recursos presupuestarios disponibles, la normativa aplicable al personal docente y los intereses de los alumnos. En esta esfera, la principal limitación tiene que ver con la multiplicidad de estatutos por los que se rigen las distintas categorías de personal. Unas normativas cada vez más complejas hacen sentir su peso sobre la gestión y aumentan el coste de la enseñanza. Además, no permiten tener en cuenta las idiosincrasias locales ni adaptar los perfiles y las competencias a las necesidades de los alumnos y de los establecimientos. Las reglas de mutación son además excesivamente rígidas y dan lugar a desequilibrios geográficos y de disciplinas, que se traducen en que haya docentes sin destino en algunas asignaturas y en que en otras queden necesidades sin atender.

El tercer procedimiento que ha examinado el Tribunal es el de la preparación del inicio del año escolar, procedimiento que en Francia está sujeto a una gestión en gran medida centralizada. Consiste a grandes rasgos en prever el número de alumnos que hay que escolarizar, en distribuir como corresponde los recursos presupuestarios, en crear los puestos docentes en los establecimientos, en proveer esos puestos mediante la asignación de personal y, por último, en calcular debidamente la magnitud de los flujos de contratación. Ahora bien, un proceso de esa índole que se desarrolla en un periodo tan corto del año está influido por numerosas incertidumbres, que entrañan ante todo la existencia de márgenes de ajuste que resultan costosos desde el punto de vista presupuestario y que suponen la contratación durante el año de personal docente suplente o, a la inversa, en la existencia de personal docente sobrante en numerosas disciplinas. El proceso presupuestario que en Francia significa transformar empleos en servicios de enseñanza ante los alumnos causa además desajustes frecuentes entre los

empleos realmente disponibles, los recursos de personal docente y las estructuras pedagógicas implantadas en los establecimientos escolares.

### *Los protagonistas*

Uno segundo elemento de rigidez radica en el reparto de responsabilidades entre los cuatro protagonistas principales del sistema escolar, a saber: el Ministerio de Educación Nacional, los servicios de los distritos universitarios, las colectividades territoriales y los propios establecimientos. Esta pluralidad de protagonistas y el reparto a menudo mal definido de sus respectivas competencias contribuyen a la complejidad del sistema escolar y afectan negativamente en ocasiones a la eficacia de sus políticas:

- el nivel ministerial sigue estando muy recargado por múltiples tareas de gestión y funciona, junto con los niveles territoriales, de una forma normativa y jerarquizada en gran medida. Esta forma de funcionar no le permite asumir el papel que le debería ser propio, o, sea, guiar y animar al conjunto del sistema escolar. En la esfera de las políticas pedagógicas, las medidas adoptadas siguen siendo básicamente normativas, la cuestión de su financiación y de los medios de enseñanza necesarios suele ser secundaria y es poco frecuente que el Ministerio trate de medir su repercusión en el éxito escolar de los alumnos;
- la voluntad de que la escuela gire en torno al alumno ha permitido no obstante reforzar el papel y el lugar de los distritos universitarios en la orientación del sistema escolar. Los distritos están encargados ahora de adaptar la escuela a su entorno social y territorial. Ocupados en gran medida por la gestión de los medios de enseñanza y la preparación del inicio del año escolar, los distritos giran su atención muy gradualmente hacia esas nuevas misiones. La jerarquización de las prioridades y la aplicación explícita de los objetivos nacionales en función de situaciones locales constituye para ellos un ejercicio aún muy difícil. No disponen de instrumentos adecuados para medir el coste de las políticas académicas y su influencia en el rendimiento y la inserción de los alumnos. Asimismo, los márgenes de maniobra de los distritos universitarios se ven limitados por el peso de los gastos obligatorios y por la compartimentación presupuestaria, así como por las prácticas de los servicios centrales, que tratan de predeterminar la utilización de los recursos asignados;
- Por su parte, las colectividades territoriales se han volcado de forma muy desigual en las esferas de actuación que les dejaban abiertas las leyes de descentralización. Raras veces han reflexionado a fondo sobre la política educativa que hay que llevar a nivel local y han intervenido poco en la

planificación y definición de los tipos de formación, en relación con las necesidades de la economía local y las posibilidades de integración profesional;

- Si nos referimos por último a los establecimientos, que siguen siendo los protagonistas centrales del sistema escolar, estos se caracterizan por su falta de autonomía y la escasez de sus medios. Su funcionamiento administrativo y financiero resulta especialmente torpe y complejo, sobre todo en lo tocante a los reducidos presupuestos que han de administrar. En la esfera pedagógica, disponen de amplias competencias, al menos teóricamente. En la realidad, son los responsables del distrito universitario los que establecen sus estructuras pedagógicas y determinan los medios de enseñanza. Por lo que se refiere a sus directivos, ejercen funciones básicamente de gestión y tienen poca influencia en el cuerpo docente, sumamente reticente a todo lo que suponga alguna forma de intervención de los estamentos directivos en la esfera de la pedagogía.

### *c. El marco de análisis de la enseñanza superior*

#### – **Principios generales**

Tras haber atravesado un periodo de masificación (el censo estudiantil se ha multiplicado por siete entre 1960 y el día de hoy), la enseñanza superior francesa se enfrenta ahora a nuevos retos como la diversificación de los tipos de formación o la implantación de un sistema universitario europeo, que colocará a las universidades francesas en condiciones de competencia con sus homólogas extranjeras. Tras haber concretado los principales desafíos a los que hay que hacer frente en los próximos años, el Tribunal ha tratado de estimar hasta qué punto estaba en condiciones la enseñanza superior francesa de atender las exigencias de mayor eficacia en un contexto de competencia intensificado en el plano internacional. A su juicio, dicha eficacia dependía en primer lugar de las condiciones materiales de organización y funcionamiento de las universidades y, luego, de su capacidad de medir su propio rendimiento, conocer sus costes y comprender sus posibles fracasos.

#### – **Los desafíos**

El sistema francés de enseñanza superior ha experimentado a finales del siglo pasado el desafío de una presión demográfica sin precedentes. Ese periodo de gran crecimiento terminó en 1993, año en el que comienza una estabilización de la población estudiantil, seguida de una disminución del número de estudiantes a partir del inicio del año escolar en 1996. Las diferentes ramas de la enseñanza superior no se han visto afectadas de la misma forma por este retroceso. La universidad ha resultado

especialmente afectada, ya que la tasa de acogida de estudiantes ha bajado casi diez puntos de 1995 a 2000.

La fase de expansión demográfica ha obligado al Estado, como principal financiador de la enseñanza superior, a intensificar considerablemente su esfuerzo. En el decenio 1990-2000, el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional dedicado a la enseñanza superior ha aumentado, por sí solo, en un 65%. Este crecimiento ha ido acompañado de una enorme dispersión de la oferta de formación, ya que, fuera de la región parisina, se registran 570 implantaciones nuevas. Esta diseminación territorial de las estructuras de la enseñanza superior no ha sido producto siempre de una gestión racional, sino que emana más bien de una acumulación de decisiones que de un desarrollo controlado de los tipos de formación. En lo que atañe a las universidades, esta dispersión se caracteriza por dos rasgos: la existencia en un mismo emplazamiento de varios establecimientos cuya delimitación ha obedecido al uso de criterios disciplinarios o políticos en el origen de tipos de formación en competencia, y la existencia de emplazamientos universitarios denominados “antenas deslocalizadas” que se implantan en las ciudades de tamaño mediano y que, al no haber alcanzado una masa crítica, hoy en día parecen debilitados y muy costosos.

Al haberse aflojado actualmente la presión demográfica, la enseñanza superior debe enfrentarse a tres nuevos desafíos. En primer lugar, en un contexto de estabilización del número de estudiantes, los fenómenos del entusiasmo o la desafección de los estudiantes resultan visibles y dan lugar a una evolución muy distinta, no sólo de su reparto por el territorio, sino también entre distintas ramas de formación. Esta evolución errática exige una enorme capacidad de adaptación de la gestión de la oferta de formación, capacidad que todavía no se ha adquirido. Además, el censo de docentes-investigadores experimentará a corto plazo una marcha masiva a la jubilación y algunas disciplinas, en especial las científicas, corren peligro de verse en dificultades. Por último, la implantación de un sistema europeo de formación superior, organizado con arreglo a una arquitectura profundamente diferente de la francesa, obliga a efectuar importantes revisiones de los programas de estudio y, en consecuencia, de la propia organización de los establecimientos universitarios. Los encargados de gestionar la enseñanza superior no han tenido suficientemente en cuenta todavía las repercusiones de esta transformación.

#### – **La organización y la orientación de la enseñanza superior**

Por su organización y por su historia, el sistema francés de enseñanza superior se caracteriza por la gran diversidad de sus estructuras y de sus tipos de formación. En ese contexto, el estamento ministerial tiene dificultades para imponer reglas comunes y dar orientación a un conjunto complejo y dispar.

En Francia coexisten dos grandes categorías de instituciones cuyas modalidades de contratación, de organización y de funcionamiento son muy diferentes: las universidades y las escuelas. Esta división tradicional ha surgido con la época revolucionaria. Descansa en la diferenciación por una parte de las escuelas, ramas selectivas y profesionales encargadas desde fines del siglo XVIII de formar a los cuadros del Estado y de las empresas, y, por la otra, de las universidades, abiertas a todos los bachilleres sin selección previa. Hoy en día esta diferenciación tiende a difuminarse y las líneas de división son cada vez más borrosas. Esta complejidad se ve acentuada aun más por la creciente diversidad de las trayectorias universitarias, ligada al desarrollo de las especialidades de formación profesionales y al aumento de las esferas disciplinarias.

A esta complejidad se viene a sumar la autonomía legal de que disfrutan los establecimientos, así como la independencia pedagógica casi completa de los docentes. De ahí se deriva que la labor de guía del Ministerio de Educación Nacional sea más bien floja, ya se trate de la coherencia del conjunto de tipos de formación impartidos, del seguimiento de los diplomas, de la gestión del personal o incluso del control de las operaciones inmobiliarias.

Paralelamente, a las universidades, constituidas por la reagrupación de escuelas y de facultades con estatutos a menudos muy distintos, les cuesta trabajo afirmar su identidad y formular políticas coherentes en materia pedagógica o financiera. Además, se han dedicado de forma desigual a mejorar y modernizar su gestión, con una administración a menudo precaria, por no decir arcaica. La gestión contable y financiera de las universidades pone de manifiesto en particular un gran número de carencias y de irregularidades, los principios contables y financieros se respetan de forma desigual, la gestión inmobiliaria suele mostrar deficiencias, la informatización de la administración topa con dificultades, no existe un conocimiento de los costes y, por último, los esbozos de una contabilidad analítica y de un principio de control de la gestión son escasos. Además, las reglamentaciones se infringen con frecuencia, ya se trate de normas estatutarias, de disposiciones relativas al personal o de la gestión de los estudiantes.

Las lagunas son igualmente importantes en la esfera de la enseñanza. La gestión de los tipos de formación, abandonada a la iniciativa de algunos docentes, raras veces está controlada y lleva a la dispersión excesiva de los medios financieros. Así pues, el contenido y el volumen horario de un mismo tipo de formación puede presentar enormes diferencias de una universidad a otra. Estas diferencias demuestran no sólo la relativa indiferencia de las universidades respecto de los costes de las enseñanzas, sino también la gran desigualdad de los estudiantes en la preparación de los diplomas y la adquisición de los conocimientos. Por lo que se refiere al personal docente, al no existir un control real de sus horas lectivas, no cumplen siempre sus obligaciones

estatutarias. La práctica bastante extendida de los servicios subsidiarios o la atribución, para tareas a menudo mal definidas, de descargos de cursos conducen en particular a un despilfarro importante del potencial de enseñanza.

### – **La eficacia**

En un plazo de veinte años, la enseñanza superior ha mejorado su rendimiento. Testimonio de ello son el crecimiento del censo estudiantil, el aumento del número de diplomas entregados o los resultados de la inserción profesional de los estudiantes. Y sin embargo, el fracaso afecta a numerosos estudiantes, muy especialmente en los primeros ciclos universitarios, lo que provoca un importante despilfarro de medios humanos y financieros.

El Ministerio de Educación Nacional ha abordado en repetidas ocasiones la cuestión del fracaso en el primer ciclo universitario. Por un lado, la renovación pedagógica a revisado progresivamente las modalidades de atención a los estudiantes en los primeros ciclos de la universidad: la mejora de la orientación en cursos de estudios, el carácter multidisciplinario de los tipos de formación, el fortalecimiento del coeficiente pedagógico entre profesores y alumnos mediante la creación de preceptorías de enseñanza individual, la flexibilización de las modalidades de control de los conocimientos y preparación para la inserción profesional. No obstante, los establecimientos y el personal docente aplican estos mecanismos, preconizados o impuestos obligatoriamente desde hace más de diez años, de forma muy desigual.

Por otra parte, el Ministerio hace hincapié últimamente en los procedimientos de orientación hacia la enseñanza superior para luchar contra el fracaso estudiantil. La meta deseada es la de prevenir en la fase más temprana posible las dificultades con que los estudiantes pueden tropezar al principio de sus programas de estudios superiores, en el marco de “planes académicos post-bachillerato”. Sin embargo, esos planes no pueden tener ninguna influencia directa en los flujos de estudiantes, ya que estos gozan con arreglo a la ley de la libertad de matricularse en la universidad de su elección.

### – **La evaluación**

El desarrollo de la evaluación en la enseñanza superior responde a dos exigencias: es corolario de la autonomía de los establecimientos que está prevista en la ley; resulta indispensable en la actualidad para la implantación del espacio europeo de enseñanza superior, que significa que pueden efectuarse comparaciones entre países sobre una base homogénea y fiable. Pese a estos imperativos, la cultura de la evaluación sigue estando poco extendida en la enseñanza superior francesa.

Si ni que decir tiene que las opciones en materia de formación no pueden depender únicamente de los gastos que ocasionan, el conocimiento de los costes no deja de constituir un parámetro indispensable para la adopción de cualquier decisión. No se ha respondido a esta preocupación porque no existe un baremo de referencia de los costes de los tipos de formación de la enseñanza superior y el observatorio al que se había encargado determinarlos ha sido suprimido.

La creación de un comité nacional de evaluación de los establecimientos de enseñanza superior ha permitido introducir la evaluación en las universidades y demás establecimientos públicos de enseñanza superior. No obstante, el procedimiento implantado no podría satisfacer por sí solo las exigencias que plantea la evaluación de los establecimientos y de sus actividades de enseñanza. En los mismos establecimientos universitarios, muy raras veces existe una instancia concreta, permanente y diferenciada de los órganos de dirección pedagógica o administrativa que esté a cargo de la evaluación. En algunos países europeos (Alemania, Finlandia, Italia), el Estado recomienda en ocasiones la creación de esas instancias y otras veces está prevista en la legislación.

Las escuelas de comercio y de ingenieros son las que se ven más afectadas por los procesos de evaluación, ya que la inserción profesional de sus diplomados es prueba inmediata de su eficacia. Sin embargo, no existe un sistema de evaluación estructurado. Al igual que sucede en las universidades, los elementos financieros no se tienen en cuenta en ninguna labor global.

De forma más general, y fuera del ámbito de la investigación científica, no existen prácticamente otras formas de evaluación en la enseñanza superior. La ley ha hecho obligatoria la evaluación de la enseñanza, pero ese imperativo se cumple de forma muy desigual, a causa sobre todo de las grandes reticencias del entorno universitario.

En el caso de los docentes-investigadores que, con arreglo a la reglamentación al respecto vigente en Francia, deben dedicarse al mismo tiempo a la enseñanza y a la investigación y participar en la vida de su establecimiento, la investigación ha quedado como criterio exclusivo de contratación y ascenso en las universidades. Así pues, los docentes-investigadores que desean dedicarse más intensamente a la enseñanza se ven obligados a sacrificar el desarrollo de su carrera. Por último, la evaluación de las actividades de enseñanza, que se practica habitualmente en la mayoría de las escuelas, sobre todo en las escuelas superiores de comercio más prestigiosas, no existe en la universidad.



## V. INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

---

### 1. Informe del Grupo de Trabajo 1 (Grupo de Trabajo en Inglés)

---

#### **Introducción**

El Grupo de Trabajo estuvo constituido por delegados de Croacia, Egipto, Eritrea, Eslovenia, la India, Indonesia, Kenya, la ex República Yugoslava de Macedonia, St. Kitts y Nevis, Sri Lanka, Tailandia, Uganda, Viet Nam y Zimbabwe.

Las EFS de estos países habían auditado el sector de la educación de una forma u otra, ya fuere la pura auditoría financiera o de transacciones o la más exhaustiva auditoría de gestión. Hubo, no obstante, unanimidad acerca de que, dadas las cuantiosas inversiones que los gobiernos nacionales hacían en el sector, los objetivos socioeconómicos de los proyectos y programas y la importancia del concepto de la educación universal, había que hacer un mayor hincapié en la auditoría de la gestión o de la “optimización de los recursos”. El Grupo de Trabajo también reconoció que la auditoría de proyectos en el sector de la educación era una actividad compleja que planteaba toda una serie de problemas. Gran parte de los problemas y dificultades que se pusieron de relieve eran compartidos por el amplio abanico de países representados en el Grupo de Trabajo.

#### **Esferas de preocupación**

El Grupo de Trabajo señaló los siguientes problemas que se planteaban al llevar a cabo una evaluación válida de auditoría de proyectos y programas en el sector de la educación:

- La falta de datos e información completos y fidedignos que faciliten realizar la evaluación y sacar conclusiones con objetividad y equilibrio.

- Si bien la auditoría financiera era relativamente fácil, la de gestión o de optimización de los recursos resultaba más compleja y difícil, lo que podría atribuirse a:
  - La falta de normas o de parámetros/indicadores de rendimiento con los que pudieran medirse y evaluarse los resultados o productos.
  - El que no se dispusiera de documentación de los proyectos con detalles de sus metas y objetivos, su alcance, su financiación, etc., que pudieran servir de base para la evaluación de auditoría.
  - La carencia de personal dotado de las titulaciones profesionales necesarias debida a las restricciones impuestas por las propias EFS o por la legislación vigente que limitaba la contratación únicamente a determinadas disciplinas concretas.
  - La falta de la pericia y los conocimientos especializados necesarios en las EFS para poder realizar una estimación del impacto en términos cualitativos en lugar de una medición puramente cuantitativa.

El Grupo de Trabajo también expresó su grave preocupación por la respuesta inadecuada de la rama ejecutiva a las conclusiones de la auditoría y por que no se ponían en marcha medidas adecuadas de seguimiento o correctivas. Como consecuencia de ello, los mismísimos objetivos del ejercicio de auditoría se veían frustrados.

### **Conclusiones y recomendaciones**

- El alcance y la envergadura de la auditoría deben trascender de las meras auditorías financieras, de regularidad, de conformidad o de transacciones, y se debe hacer mayor hincapié en las auditorías de gestión o de eficacia.
- Habida cuenta, sin embargo, de que los mecanismos de control interno fiables y exentos de riesgos son deficientes o, incluso, inexistentes en muchos departamentos y organizaciones, las EFS no deberían renunciar a las auditorías financieras, de la regularidad o de conformidad y puede que haya que guardar el debido equilibrio según la situación reinante en distintos países.
- Las EFS deben recalcar a los gobiernos nacionales y subnacionales que éstos han de velar por que existan datos completos, pertinentes y fidedignos de los

programas y por que su acceso sea fácil a fin de facilitar una auditoría bien orientada.

- Las propias EFS deben esforzarse por crear bases de datos que guarden relación estrecha con sus actividades de auditoría y actualizarlas periódicamente, lo que resultará muy útil para formular planes de auditorías y concretar esferas para investigaciones de auditoría.
- En aquellos casos en que no se disponga de suficiente documentación del proyecto, se podría recalcar a los gobiernos o las organizaciones nacionales que velaran por que se dispusiera de toda la documentación necesaria que indicara con claridad los parámetros de rendimiento.
- Las mismas EFS, por propia iniciativa o con la ayuda de los organismos externos pertinentes, elaboran indicadores de rendimiento idóneos basados en el alcance y el contenido de los proyectos y programas cuya evaluación se haya propuesto.
- Las EFS podrían contratar a organismos externos que contaran con la pericia y el crédito necesarios para que les ayudaran a estimar el impacto o los resultados de proyectos y programas, sobre todo en términos cualitativos. No obstante, debe actuarse con precaución al seleccionarlos y al validar sus conclusiones e interpretarlas independientemente, de forma que se puedan formular unas conclusiones y recomendaciones de auditoría válidas, sostenibles, imparciales y equilibradas.
- Las EFS no deben rehuir de presentar recomendaciones adecuadas y prácticas orientadas a la adopción de medidas correctivas afirmativas que estén basadas en suficientes pruebas de auditoría.
- Será preciso tomar iniciativas y realizar intervenciones adecuadas para potenciar las aptitudes, los conocimientos especializados y los medios del personal en la esfera de la auditoría de gestión. Las EFS más desarrolladas y los organismos internacionales como la IDI, el Banco Mundial, las Naciones Unidas, etc. tienen una función crucial que desempeñar para alcanzar este objetivo.
- Tal vez sea conveniente que las EFS examinen sus requisitos de titulación y contratación de su personal con miras a introducir los cambios necesarios, comprendidos los de carácter legislativo, para velar por que dispongan de personal profesionalmente idóneo y competente, y lo puedan conservar, que les permita desempeñar su mandato con mayor eficacia y de conformidad con las normas ampliamente reconocidas y aceptadas de la INTOSAI.

- Cabe que las EFS tengan que considerar enfoques e iniciativas innovadores para obtener una mejor y más rápida respuesta del Ejecutivo, e incluso del Legislativo, y una adopción más expeditiva de medidas correctoras, así como para lograr una mayor rendición de cuentas.

---

## **2. Informe del Grupo de Trabajo 2 (Grupo de Trabajo en Francés)**

---

El Grupo de Trabajo en Francés ha estado formado por los representantes de Côte d'Ivoire, Djibouti, Francia, Madagascar, Rumania y Senegal. Se fijó como objetivo analizar las condiciones necesarias y los límites de las actuaciones de evaluación de las políticas educativas llevadas a cabo por las EFS.

En primer lugar se puede constatar que las EFS tienen una experiencia habitual en los siguientes ámbitos:

- la auditoría de la regularidad y de la legalidad en el marco de sus competencias jurisdiccionales,
- el examen de la gestión de los organismos o los dispositivos que fiscalizan, sirviéndose para ello de técnicas de análisis financiero de probada eficacia.

En cambio, se sienten bastante menos preparadas para abordar el ámbito de la evaluación, es decir, de la estimación de la eficacia y la eficiencia.

### **1. Las incertidumbres del marco general de evaluación**

A. La primera cuestión se refiere a la propia noción de evaluación:

El término «evaluación» no está nada claro. Refleja diversos conceptos que varían con arreglo a las distintas EFS y su entorno cultural. Al parecer, el concepto anglosajón de la evaluación difiere del que rige en otros países.

La primera recomendación es que se trate de definir la noción de evaluación.

B. La segunda cuestión se refiere a los métodos de evaluación

Estos métodos parecen variar bastante, según que el trámite afecte a organismos, a dispositivos o a políticas de educación.

Se carece de instrumentos metodológicos y, cuando los hay, las EFS desconocen su existencia o no los comparten. Una función importante de la red formada por la INTOSAI sería la de facilitar esos intercambios de instrumentos metodológicos.

- C. La última cuestión afecta a la legitimidad y, por ello, a las competencias que tienen las EFS para llevar a cabo evaluaciones

Tratándose de organismos públicos, las EFS están consagradas al interés general, inseparable de la noción de servicio público. En cambio, a menudo puede dar la impresión de que la evaluación está fundamentada sobre todo en nociones de competitividad o competencia económicas que incumben ante todo a la esfera privada y al mundo empresarial. Lo demuestra el que determinados países no recurran a su EFS sino a organismos externos del sector público para llevar a cabo evaluaciones. El Grupo de Trabajo plantea en consecuencia el problema de la articulación entre las misiones tradicionales de las EFS y los trámites de evaluación.

## **2. Condiciones necesarias para la evaluación de las políticas de educación**

Si se estima que la evaluación es un procedimiento que se orienta a constatar los objetivos, los medios y los resultados para medir la eficacia y la eficiencia de un dispositivo o de una política, ello requiere numerosas condiciones que también son exigencias, tanto por parte de las EFS como de las entidades que éstas evalúan.

### **A. Los objetivos**

Por parte de las EFS, los objetivos de su procedimiento de evaluación deben ser precisos y circunscribirse a su esfera de competencia, pues de lo contrario se arriesgan a caer en un juicio de oportunidad. No obstante, deben a menudo rebasar levemente los límites de sus prerrogativas, sobre todo para examinar si los promotores de un proyecto o de una política de educación se han cerciorado de responder a una necesidad definida y cuantificada con claridad. Por parte de las entidades evaluadas, la condición para evaluarlas reside en la transparencia, el grado de precisión, el carácter cuantificado y jerarquizado de los objetivos que se persiguen. A este respecto, las EFS deben mostrarse sumamente críticas al examinar los objetivos, muy especialmente en el caso de las políticas de educación, cuyos objetivos suelen ser imprecisos, globales y orientados más a afirmar valores que a definir metas claramente identificadas.

### **B. Los medios**

Por parte de las EFS, la evaluación exige:

- medios humanos, tanto en lo referente a su número como a su formación;
- medios de procedimiento en forma de guías y de instrumentos metodológicos;
- medios materiales y financieros, vinculados a la duración que toda evaluación exige.

Por parte de las entidades evaluadas, la evaluación exige que se conozcan los medios exhaustivamente y con exactitud, que se tengan en cuenta las contingencias que supone su movilización y, en general, que se pongan a disposición de las EFS archivos de datos de un período suficientemente largo para poder observar las evoluciones.

#### C. Los resultados

Por parte de las EFS, la interpretación de los resultados exige competencias concretas, especialmente para elaborar indicadores pertinentes y contradictorios con los presentados por la entidad objeto de la evaluación.

Por parte de las entidades evaluadas, los datos relativos a los resultados deben ser fidedignos, e incluso certificados, y se han de estructurar en forma de indicadores pertinentes en relación con los objetivos perseguidos.

Reviste suma importancia que la EFS vele por que la entidad evaluada conozca los resultados y observe si se han tenido en cuenta para mejorar o reformar las políticas adoptadas.

### **3. Interpretación de los resultados en función de la eficacia y la eficiencia**

#### A. Eficacia

Existen numerosos indicadores de la eficacia en el sector de la educación, tanto por lo que se refiere a la satisfacción de los protagonistas y de los usuarios como al acceso a la formación (tasa de escolarización, tasa de paso entre distintos tipos de formación, tasa de éxito en los exámenes ...).

Gracias a esos indicadores cuantitativos se puede comprobar si los objetivos se han alcanzado o no, y en qué medida.

Ahora bien, su interpretación es una tarea sumamente delicada. Efectivamente, tanto si se trata del acceso a los distintos tipos de formación o de la obtención de diplomas, los mismos protagonistas del sistema educativo pueden hacer efecto en los resultados. Surge por tanto una dificultad para analizar con claridad las responsabilidades que están en juego en los resultados del sistema de educación.

Una última advertencia es que hay que evaluar la eficacia de las políticas de educación no sólo a corto sino también a largo plazo, dada la lentitud con la que evolucionan los sistemas de educación.

## B. La eficiencia

No puede asimilarse la eficiencia de las políticas de educación a la noción de rentabilidad. La escuela es una inversión social para el futuro. Es un factor de lucha contra la pobreza, sobre todo en los países en desarrollo, por lo que la eficiencia no puede medirse únicamente en función de los gastos y de los resultados en el sector de la educación exclusivamente.

Resulta difícil comprender la eficiencia sin tener en cuenta la asignación de los fondos, que debe estar de acuerdo con los objetivos perseguidos, y la rigidez de las estructuras y de los procedimientos, que pueden explicar los desfases entre los fondos invertidos y los resultados obtenidos.

De todas maneras, las EFS deben exigir a las entidades evaluadas que conozcan exactamente sus costos.

Para concluir, la evaluación es un ejercicio de interpretación, pero para ello se precisan referencias que permitan realizar comparaciones entre estructuras, dispositivos y países. Una posible función de la INTOSAI sería la de facilitar la elaboración y la difusión de normas de esa índole.

Por último, el Grupo de Trabajo hace hincapié en que toda evaluación debe regirse por un marco deontológico claro, a fin de evitar los efectos «de lista de resultados» o de «tablón de anuncios», que, a menudo, pueden ser factores más destructivos que mejoradores de las políticas de educación.

---

### **3. Informe del Grupo de Trabajo 3 (Grupo de trabajo en alemán)**

---

#### **Introducción**

Los representantes del Grupo de Trabajo en Alemán se ocuparon de las siguientes cuestiones principales y las analizaron:

#### **1. Garantía de la calidad**

No se puede negar que el sistema de educación de un país desempeña un papel crucial para su economía nacional. Se suele prestar mucha atención a los insumos a fin de velar por la calidad del sistema de educación. En este contexto, insumos significa ante todo la utilización de fondos (públicos).

El Grupo de Trabajo opina que

- la formación de personal docente,
- las inversiones en el equipamiento de las escuelas (v.g.: locales y material didáctico), y
- una remuneración adecuada de los docentes

son requisitos previos para garantizar la calidad de la enseñanza. En cambio, una serie de factores contribuyen al éxito del sistema de educación. Son, entre otros, los siguientes:

- la motivación de los docentes y los alumnos, y
- el entorno social y cultural general (“cultura de aprendizaje y enseñanza“).

El papel de las EFS para velar por la calidad de las escuelas podría consistir en

- examinar proyectos de enseñanza para comprobar su eficacia;
- sugerir por propia iniciativa la adopción de medidas apropiadas; y
- vigilar su aplicación como seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.

El Grupo de Trabajo en Alemán opina que los análisis comparativos internacionales del rendimiento de los alumnos revisten suma importancia para evaluar la calidad de

las escuelas. Además, las EFS podrían elaborar coeficientes apropiados, como indicadores de educación y calidad, del rendimiento de los alumnos (conocimientos y aptitudes) referidos a sus propios países o en actividades conjuntas llevadas a cabo en el plano internacional. Atendiendo a esos coeficientes, las EFS podrían informar periódicamente en sus informes anuales sobre el nivel actual de la educación y recomendar las correspondientes medidas de política de educación para subsanar las deficiencias.

## **2. Velar por que existan las aptitudes fundamentales**

El Grupo de Trabajo en Alemán se ocupó principalmente de la capacidad de los alumnos para estudiar independientemente las materias. El Grupo de Trabajo estima que “saber leer” es condición previa indispensable para alcanzar esa meta, ya que saber leer significa saber aprender.

El Grupo de Trabajo opina que saber leer es el fundamento de la enseñanza. Por lo tanto, una de las tareas más cruciales de la enseñanza primaria es velar por que los alumnos adquieran aptitudes de lectura.

Al luchar contra esta forma de analfabetismo, el Grupo de Trabajo en Alemán opina que las EFS deberían

- auditar la gestión financiera de la administración escolar para comprobar si se han adoptado medidas en esa esfera;
- definir objetivos operacionales y verificables,
- verificar los resultados de esas medidas.

Un objetivo verificable podría ser el de reducir en la mitad el número de alumnos con dificultades de lectura en un plazo de cinco años.

## **3. la auditoría de donaciones/ayudas**

Las ayudas públicas en la enseñanza primaria y secundaria son insignificantes en la zona de habla alemana, en particular en Austria, dado que el sistema de enseñanza está mantenido de forma abrumadora por el Estado y que los alumnos no pagan por la enseñanza. Por regla general, las EFS fiscalizan las ayudas públicas cuando examinan la gestión financiera de la administración escolar.

Las subvenciones destinadas a medidas de educación son más importantes en los planos nacional e internacional. Por ejemplo, se otorgan subvenciones a los siguientes proyectos:

- proyectos de determinados profesores en las escuelas (subvenciones individuales),
- proyectos de grupos de profesores en una escuela o en varias,
- proyectos de escuelas concretas o en régimen de cooperación entre varias escuelas.

Las escuelas pueden cooperar en el plano nacional o el internacional. En esta esfera, las EFS fiscalizarán:

- la forma en que se gestionaron los proyectos (conformidad con los documentos de solicitud),
- si las cuentas se saldaron correctamente (auditorías de comprobantes), y
- si los proyectos lograron sus objetivos.

Al auditar donaciones del Banco Mundial, habría que pedir que las EFS participaran en las negociaciones entre las organizaciones donantes y los países receptores de fondos con destino a la educación.

---

#### **4. Informe del Grupo de Trabajo 4 (Grupo de Trabajo en español)**

---

##### **1. Introducción**

La extensión y universalización de la educación debe ser una de las principales preocupaciones de todos los poderes públicos, a fin de dar cumplimiento al derecho fundamental de que toda persona tenga acceso a una adecuada formación como manifestación de desarrollo personal y de integración social.

La educación, en cuanto a la transmisión de conocimientos, asunción de comportamientos sociales y generalización de valores éticos, es el requisito necesario para alcanzar una sociedad más libre, más homogénea y más justa, y en consecuencia su reconocimiento y defensa como valor superior es una obligación nacional e internacional.

La trascendencia de los fines asignados a la educación y la importancia cuantitativa de los recursos económicos destinados por los respectivos gobiernos a la actividad educativa, así como de los recibidos por los países en vías de desarrollo de otras naciones o de Organizaciones internacionales o sea por prestamos o donaciones aportan elementos cualitativos y cuantitativos que contribuyen a resaltar la importancia de su control por las EFS.

##### **2. Competencias fiscalizadoras de las EFS**

Las EFS consideran necesario que los poderes públicos y sociales efectúen el máximo esfuerzo económico a nivel nacional e internacional, a fin de que la educación básica universal sea una realidad en el más breve plazo posible.

Las EFS se sienten comprometidas con el acuerdo internacionalmente adoptado de erradicación del analfabetismo y destacan la necesidad de realizar los esfuerzos pertinentes para eliminar las dificultades de carácter económico y social que impiden a muchos grupos sociales acceder a los niveles de enseñanza y aprendizaje básicos para el desarrollo personal y su integración en la sociedad.

A fin de contribuir a la adecuada utilización de los recursos financieros destinados a la educación, se estima necesario que las EFS tengan reconocidas competencias

fiscalizadoras, que les permitan analizar no sólo el cumplimiento de la legalidad en la aplicación de dichos fondos y la representatividad de los estados financieros que deban elaborarse, sino también la eficacia, eficiencia y economía.

A fin de poder desarrollar con las máximas garantías sus competencias fiscalizadoras, se estima oportuno dotar a las EFS del necesario grado de independencia en sus actuaciones.

### **3. Alcance de la fiscalización de las EFS**

El ejercicio de la función fiscalizadora sobre la actividad educativa ha de situarse en el entorno político, económico y social en el que aquélla se desarrolle, con independencia de la oportunidad de conocer los procedimientos y objetivos que en otros entornos del ámbito internacional se pudieran haber adoptado. A este respecto se estima oportuno potenciar el intercambio internacional de la metodología seguida en la fiscalización de la actividad educativa.

El ejercicio fiscalizador prestará una atención especial a la educación primaria, por las singulares circunstancias que en determinados países presenta, por atender a las necesidades más elementales de desarrollo personal y de integración social y por absorber la mayor parte de los recursos financieros destinados a educación a nivel nacional y de ayuda internacional.

### **4. Recomendaciones**

Las EFS reconocen la importancia de la fiscalización de carácter financiero, para evaluar el adecuado registro contable de los fondos recibidos y de los gastos a los que han sido destinados. A tal efecto, se instará a los responsables públicos correspondientes para que adopten el procedimiento administrativo y contable adecuado así como las demás medidas de control interno, que permitan su posterior análisis y evaluación.

Las EFS consideran oportuno que los respectivos Parlamentos promulguen una normativa adecuada que establezca las líneas básicas en la aplicación del gasto público que ha de seguir la actividad educativa y que facilite su posterior análisis en el procedimiento fiscalizador sobre su cumplimiento así como la exigencia de las responsabilidades en que se hubiera incurrido por su incumplimiento.

Las EFS reconocen la importancia de las Universidades como organización protagonista en el desarrollo del capital humano, motor del desarrollo cultural, político, económico y social y, en consecuencia, la necesidad de que su actividad esté

guiada por parámetros de eficacia, eficiencia y economía en sus programas científicos y técnicos y en el impulso de los valores éticos que han de guiar la posterior actividad profesional de los titulados universitarios.

Las EFS consideran necesario que la actividad educativa esté sometida a la oportuna evaluación desde una perspectiva de eficacia, eficiencia y economía. Esta fiscalización de la actividad docente por parte de las EFS se vería facilitada si las autoridades académicas correspondientes hubieran establecido con precisión los objetivos a cumplimentar y sus indicadores, así como los procedimientos para su consecución.

Esta fiscalización evaluará el nivel de concreción de los objetivos establecidos, el procedimiento seguido para su determinación, y los diferentes estados de control interno implantados, comprobando su grado de realización y los efectos derivados de los mismos.

Las EFS consideran los efectos positivos que pueden originarse de la descentralización de los gastos y de las funciones en materia educativa, pero estiman que la consecución de los efectos positivos previstos requiere que dicha descentralización vaya acompañada de la oportuna asignación de responsabilidades y de un adecuado procedimiento en su aplicación y control.

Las EFS estiman necesario que todos los programas de ayuda internacional a la actividad educativa sea objeto de la oportuna fiscalización de los estados contables elaboradas y de la adecuada aplicación de los fondos desde una perspectiva de eficacia, eficiencia y economía. A fin de facilitar esta evaluación se considera oportuno que el organismo internacional contemple en su convenio de financiación la participación de las EFS que, desde su actuación independiente, garanticen el adecuado uso de los fondos recibidos.

Las EFS consideran conveniente efectuar, junto a las fiscalizaciones específicas sobre determinada actividad o entidad pública, fiscalizaciones de carácter horizontal referidas a todo un conjunto de entidades públicas de idéntico o similar naturaleza que facilitarían la adopción por el Parlamento en su ámbito o por las autoridades responsables de medidas pertinentes para la corrección de las deficiencias o insuficiencias observadas.

## ANEXOS

---

### **I. Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI)**

#### **La evaluación como instrumento para analizar los productos y los resultados del entrenamiento: el enfoque de la IDI**

---

#### Resumen del contenido esencial

La Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI ha sido incorporada a unos programas de entrenamiento regional desde el año 1986. La IDI desarrolla actualmente sus actividades en las siete regiones de la INTOSAI elaborando y distribuyendo a nivel regional programas de alta relevancia para las distintas regiones. La IDI recibe financiaciones de agencias de ayuda al desarrollo y agencias internacionales y nacionales de financiación y en su papel de recipiente de financiaciones esta también sujeta a las exigencias de evaluación impuestas por los donantes. En ese momento la IDI se encuentra en la fase de elaborar un esquema de evaluación que satisfaga las propias necesidades de la IDI como las modificaciones que se requieran en las distintas regiones.

#### Lista de abreviaciones

IDI	=	Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI
INTOSAI	=	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PCRLP	=	Programa de Capacitación Regional a largo Plazo
OLACEFS	=	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
RI	=	Resultado de Inversión
EFS	=	Entidad Fiscalizadora Superior

#### Introducción

La Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI es conocida como el “brazo de capacitación” de la INTOSAI. La IDI existe desde el año 1986 y su misión es la de ayudar a los países en vía de desarrollo en el proceso de mejorar sus capacidades de auditoría y de poder

enfrentar en forma eficaz temas de auditoría que surjan, a través de entrenamientos adecuados, el intercambio de informaciones y la de actividades de asistencia técnica. La financiación de todas las actividades de los programas de la IDI proviene de organismos internacionales de financiación como por ejemplo el Banco Mundial o a través de agencias nacionales de ayuda al desarrollo como las de los siguientes países; Canadá, Dinamarca, Noruega y Suecia. Debido a esa red mundial de fuentes de financiación la IDI se enfrenta a varios desafíos en el momento de desarrollar una metodología eficiente de evaluación que corresponda a la vez a las necesidades de la IDI, de los donantes y de otras contrapartes.

### Antecedentes de la IDI

La IDI fue creada por resolución del Congreso INTOSAI del año 1986 y la Entidad Fiscalizadora Superior del Canadá ofreció cumplir la función de Secretaría. Hasta el año 1995 la labor rutinaria de la IDI giró alrededor de cursos particulares acerca del tema auditoría para auditores y directores provenientes de las distintas regiones de la INTOSAI. Como consecuencia de un análisis exhaustivo de las actividades de los últimos cinco años se tomó la decisión de enfocar los esfuerzos hacia otro rumbo. A través de un programa especial de entrenamiento a nivel regional para el periodo 1996-2000 – el Programa de Capacitación Regional a largo Plazo (PCRLP) – con el objetivo de capacitar las regiones o sea las EFS nacionales para que asumieran la responsabilidad de (dar) sus propios cursos de entrenamiento.

En el año 2001 la Secretaría de la IDI fue trasladada a Noruega. Como parte de los preparativos de ese traslado se envió un cuestionario a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de países en vía de desarrollo pidiendo que indicasen sus prioridades (respecto a las opciones dentro del desarrollo de cursos) de entrenamiento. El resultado fue el Plan Estratégico de la IDI para los años 2001-2006. El resultado de esa encuesta fue que a pesar de que las medidas de refuerzo institucional por entrenamiento siguen siendo calificadas como sumamente importantes la IDI no debería continuar siendo considerada únicamente como proveedora del PCRLP.

En resumen la IDI concentra sus esfuerzos actualmente en conseguir los siguientes objetivos del plan estratégico:

1. Asegurar y fortalecer las capacidades de entrenamiento en las regiones de la INTOSAI
2. Establecer y/o fortalecer la red de especialistas de entrenamiento
3. Cooperar con los Comités de Normas y Grupos de Trabajo de la INTOSAI
4. Ampliar el programa de información de la IDI
5. Explorar el potencial de programas de aprendizaje a distancia.

### El porqué de la evaluación

La razón para la evaluación es de carácter persuasiva. En el nivel más simple la IDI tiene que evaluar sus programas para garantizar que los donantes puedan ver el resultado de la inversión que resulta de actividades ya realizadas y de las actuales lo que puede a su vez facilitar la financiación de futuros programas. Cada donante tiene sus propias ideas respecto a sus necesidades de evaluación que se basan en los criterios fijados por las contrapartes. La característica común suele ser el postulado de que se necesita algún tipo (u otro) de evaluación. En un ciclo de financiación a largo plazo como en el caso del plan estratégico de la IDI de seis años se requiere por lo general una evaluación post-programa y en algunos casos un asesoramiento a termino medio. Esta es la primera y la motivación más fuerte para evaluar el programa de actividades.

Una segunda razón por la cual la IDI realiza evaluaciones tiene el propósito de ayudar a re-diseñar el programa de actividades que se repetirá en el futuro. A pesar de que algunos resultados de la IDI se obtienen sólo una vez existen también ejemplos de actividades como el PCRLP de los cuales se puede esperar que se aun se repitan en diferentes regiones. Por cierto ya que la labor de la IDI se extiende a colaboraciones con los Comités de Normas y Grupos de Trabajo de la INTOSAI en lo que se refiere a desarrollar y divulgar eventos de entrenamiento acerca de nuevos temas que se exigen a nivel internacional como el de la auditoría de la deuda pública y del medio ambiente, la evaluación se está convirtiendo en una herramienta importante para poder asesorar le eficacia de proyectos pilotos.

Las contrapartes nacionales e internacionales representan una motivación crítica para llevar a cabo las evaluaciones. En el contexto de la IDI con su enfoque especial en reforzar las capacidades (crear posibilidades) de entrenamiento a nivel regional, las contrapartes pueden ser los Comités de Entrenamiento Regional, los Comités Directivos Regionales así como los titulares de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. La IDI elabora sus actividades de programas a través y para las estructuras regionales de la INTOSAI enfocando en especial las prioridades regionales y por lo tanto serán estas contrapartes las que serán a la vez sujetos y espectadores de la evaluación.

La evaluación puede tener también dos efectos que se pueden ver como complementarios aunque por ello no sean menos importantes. Primero una estrategia eficiente de evaluación hace que la atención del gremio directivo se concentre en el programa que se está implementando. En una estrategia de evaluación a largo plazo las organizaciones que disfrutarán de actividades dentro del marco de los programas se evaluarán de acuerdo con una gran variedad de criterios que los responsables de programas consideren que puedan ser afectados por las actividades. Esos criterios se inspeccionarán de nuevo en cualquier fecha en el futuro - sea en el curso medio o al

final del programa – para poder dar la retroalimentación (de evaluación) que se suele encontrar en casos de evaluación. Una de las ventajas de ello consiste en que – aparte de los propios resultados de la evaluación - la atención del gremio directivo se sigue concentrando en los nuevos métodos que las actividades evaluadas aportan a las organizaciones, mejorando con ello la probabilidad de que estos nuevos métodos puedan llevar a cambios institucionales. Segundo, en el ambiente de entrenamiento en el cual actúa la IDI ese tipo de evaluaciones planificadas juega también un papel importante en el momento de evaluar la importancia del entrenamiento como motor de cambios progresivos.

### Evaluación del entrenamiento –criterios básicos

Estratégicas de evaluación de programas de entrenamiento modernos se elaboran de acuerdo al modelo de cuatro etapas de Kirkpatrick. Los especialistas que han obtenido el título de entrenador de la IDI han sido enseñados según ( acuerdo a) ese método durante el PCRLP y la IDI mismo intenta aplicar ese modelo para desarrollar su propia estrategia de evaluación. Los cuatro niveles expuestos por Kirkpatrick son los siguientes:

1. Reacción (¿le ha gustado a los recipientes/participantes?)
2. Estudio¿(lo han aprendido los recipientes/participantes?)
3. Transferencia (¿lo han aplicado los recipientes/participantes?)
4. Impacto (¿ha producido un resultado de inversión?)

Estos pasos describen una cadena jerárquica de modelos de entrenamiento desde el nivel 1 que es la forma más simple de la evaluación y la cual debe (o debería) aplicarse generalmente para medir las respuestas básicas a entrenamientos hasta el nivel 4 que analiza los temas más complejos de los impactos institucionales. Subir la escala de la evaluación es también un proceso acumulativo ya que cada nivel adicional de evaluación debe añadirse a los que se utilizaron ya anteriormente.

Al mirar cada uno de los pasos de Kirkpartick con más detalle se demuestra que el nivel 1 formula preguntas simples acerca de la calidad del entrenamiento desde el punto de vista de los entrenados. Es una herramienta necesaria que suele aplicar las formas estándar para evaluar lo que gustó y lo que no le gustó a los participantes y es muy útil para adaptar en detalle un curso individual o un programa de cursos atendidos por los mismos participantes.

Las evaluaciones de los niveles 2-4 requieren un grado de planificación hacia el futuro cada vez más detallado y mayores obligaciones por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y de las regiones de la INTOSAI. Evaluaciones del nivel 2

tratan de demostrar que los participantes han adquirido mayores competencias en las asignaturas en las cuales han sido entrenados. Eso implica pruebas de los conocimientos o competencias en temas selectos antes de recibir el entrenamiento y después (similares comprobaciones se deben realizarse) al terminar el entrenamiento. Por supuesto que este proceso debe tenerse también en cuenta al elaborar el programa de entrenamiento.

Las evaluaciones de nivel 3 requieren una planificación tanto a nivel de la organización como del individuo para establecer los objetivos y expectativas del programa. Evaluaciones eficientes de traspaso de conocimiento tienen que usar una combinación de del “análisis de necesidades “y de las encuestas pre y post entrenamiento. El traspaso de conocimientos de la persona individual a la organización es uno de los indicadores claves del éxito del entrenamiento. En vez de fijar unos objetivos poco concretos como “ fortalecer la capacidad de la institución” el programa debería mas bien buscar respuestas a preguntas como por ejemplo: ”¿Qué acciones y cambios en su rendimiento se esperan de las personas individuales y las organizaciones que han participado en el programa?” Ello debe realizarse con el pleno apoyo de las contrapartes ya que la organización recipiente/participante debe dedicar recursos en personal en el proceso de medir el traspaso tanto respecto a la fijación de los objetivos y de las expectativas anteriores al curso como en los ejercicios de evaluación posteriores al curso.

El ultimo nivel de la evaluación en el modelo Kirkpatrick se dedica al impacto de la evaluación. Por lo menos una de las grandes agencias internacionales de financiación espera la evaluación independiente del impacto de los programas que subvenciona y generalmente se ha calificado como caso optimo el llevar a cabo evaluaciones del impacto siempre que sea posible. Sin embargo, las evaluaciones de impacto siguen siendo escasas en el caso del entrenamiento. Para ello existen algunas razones claves.

- Primero, las organizaciones encuentran difícil justificar los gastos de ese tipo detallado de evaluaciones con relación a los beneficios. Esto es un factor muy importante. Si la evaluación externa del impacto cuesta un 10-15% de los fondos de los donantes y debe presupuestarse de esa manera se plantea la pregunta si ello no debilita el impacto del programa en su totalidad.
- Las evaluaciones de impacto se consideran como imposiciones significativas a los directores y eso puede presentar una barrera para su aplicación.
- Una tercera razón por la cual evaluaciones de impacto del entrenamiento se estén realizando escasamente es que los que llevan a cabo las evaluaciones del impacto deben tener un conocimiento muy profundo de la estructura de gestión de la organización y de los objetivos y aspiraciones de la institución. Por

ejemplo, organizaciones en las cuales antes de iniciar un programa de entrenamiento no se vinculen directamente los objetivos del entrenamiento con resultados comerciales, habrá mayores dificultades para poder medir el impacto.

### El marco de referencia provisional de la IDI

La estrategia provisional de referencia de la IDI será un marco flexible que expone el lineamiento principal de acuerdo al cual la IDI evaluará su programa de actividades. Abarcará los temas se acaban de mencionar en el presente documento y será diseñado para la aplicación en las regiones para que elaboren evaluaciones independientes.

Uno de los principios rectores del marco de referencia será que –aunque la evaluación del impacto se considere como la luz brillante al final del túnel de la evaluación – la realidad indica que las evaluaciones de impacto son objetivos difícilmente alcanzables tanto por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, las regiones de la INTOSAI como por la IDI este es un entendimiento tácito en la relación donante /contraparte).

De los cuatro niveles del modelo Kirkpatrick, el tercero, el traspaso de la enseñanza (implicando también los niveles 1 y 2), será el enfoque especial de las actividades de las evaluaciones de la IDI. Es el más importante para la IDI ya que la misión de la IDI como organización se define “en ayudar a los países en vía de desarrollo en el proceso de mejorar sus capacidades de auditoría y de poder enfrentar de forma eficaz los temas de auditoría que puedan surgir a través de entrenamientos adecuados”. De acuerdo con la opinión de la IDI ese objetivo se puede conseguir sistemáticamente y es de relevancia para todos los programas de actividades tanto regionales como globales. Es más, uno de los propósitos establecidos en la estrategia de evaluación de la IDI consiste en permitir a las regiones de la INTOSAI utilizarlo como plataforma para desarrollar sus propios procesos de evaluación. Una estrategia que defienda evaluaciones de impacto caras y complejas no sería propicia para alcanzar ese objetivo.

Para dar algunos ejemplos pertinentes el marco de referencia alentará la adopción de dos tipos de objetivos:

- Primero, objetivos respecto al resultado para las personas que atendieron el programa de entrenamiento. Esos pueden basarse en conocimientos (por ejemplo el objetivo que un número definido de participantes alcance un nivel de profesionalidad que les permita llevar a cabo tareas) o habilidades específicas.
- Segundo, objetivos respecto a los productos que afectan a la organización. Eso podría incluir la introducción de nuevos lineamientos de auditoría en casos

específicos, un aumento del número de auditores que puedan llevar a cabo actividades especializadas de auditoría, la competencia de la organización para iniciar auditorías en sectores no cubiertos hasta entonces o una modificación de sistemas, políticas y procesos.

En términos generales el marco de referencia se concentrará en tres sectores principales.

- Primero hará recomendaciones acerca de la planificación de evaluaciones. La planificación es uno de los factores clave para el traspaso exitoso de evaluaciones. La IDI recomendará un esquema de actividades de planificación que pondrá a las organizaciones que realizan las evaluaciones en la posición de crear evaluaciones de tres niveles una vez que las actividades de programa se concluyan. Ello abarcará también una recomendación para involucrar las organizaciones recipientes/participantes en cada paso del proceso de planificación llegando en esa forma a un acuerdo común sobre la manera en la cual un rendimiento positivo se presentará, desarrollando objetivos SMART (del inglés Specific (específico), Measurable (medible), Attainable (alcanzable), Result-focused (concentrado en los resultados), Timely (oportuno)) y llevando a cabo análisis de las necesidades.
- Segundo el marco de referencias recomendará datos claves que deberán reunirse antes, mediante y después de las actividades de entrenamiento.
- Finalmente el marco de referencias para evaluaciones de la IDI recomendará una estructura recomendada para los informes sobre las evaluaciones.

#### Comentarios concluyentes

El presente documento representa mas bien un recorrido rápido sobre un tema complejo. El marco de referencia de la IDI será por supuesto una guía mucho mas compleja acerca del tema de la evaluación de las relaciones entre donantes y contrapartes. El marco de referencia se guiará también en las opiniones expresadas en los debates durante el presente 16° Seminario NU/INTOSAI y la IDI espera poder escuchar esas ideas.

---

## II. Lista de Contribuciones

---

### 1. Ponencias nacionales de las EFS

Côte d'Ivoire	Hungría	Senegal
Croacia	Indonesia	Sri Lanka
Egipto	México	Tailandia
El Salvador	Mozambique	Uganda
Eritrea	Panamá	Viet Nam
Eslovenia	Rumania	Zimbabwe
Ex República Yugoslava de Macedonia	Saint Kitts y Nevis	

### 2. Ponencias de las EFS

<b>Autor</b>	<b>País</b>	<b>Título</b>
Dr. Franz Kassel	Austria	Las auditorías en la esfera de la formación profesional superior
D. Manuel Nuñez Perez (presentado por Sr. Gregorio Cuñado Ausin)	España	El control de subvenciones en el sector de la educación universitaria
Sr. Xavier Lefort Sr. Joel Montarnal	Francia	La gestión del sistema de enseñanza francés
Sr. N. Sunder Rajan	India	La auditoría de proyectos en el sector de la enseñanza obligatoria

### 3. Contribuciones de otras organizaciones

<b>Autor</b>	<b>organizacion</b>	<b>Título</b>
Sr. Magnus Borge	Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI)	La evaluación como instrumento para analizar los productos y los resultados del entrenamiento: el enfoque de la IDI
Sr. Larry Willmore	Naciones Unidas	La auditoría de los centros escolares y la libertad de elección de los padres

---

### III. Lista de Participantes

---

Sr. Ziriyo BOGUI  
Président de la Chambre des Comptes  
Chambre des Comptes  
Immeuble la Pyramide 12e Etage  
BPV 30  
Abidjan  
Côte d'Ivoire  
Tel: ++225 21 70 27  
Fax: ++225 21 34 61  
E-mail: boguiz@africaonline.co.ci

Sra. Lidija PERNAR  
Drzavni Ured za Reviziju  
Tkalciceva 19  
HR-10000 Zagreb  
Croacia  
Tel: ++385 (1) 4813 303  
Fax: ++385 (1) 4873 385  
E-mail: Lidija.Pernar@revizija.hr

Sra. Anita MENICANIN  
Drzavni Ured za Reviziju  
Tkalciceva 19  
HR-10000 Zagreb  
Croacia  
Tel: ++385 (1) 4813 303  
Fax: ++385 (1) 4873 385  
E-mail: Anita.Menicainin@revizija.hr

Sr. Mohamed Mahamoud HASSAN  
Président  
Chambre des Comptes et de Discipline  
Budgétaire  
B.P. 3331  
Djibouti  
Djibouti  
Tel: ++253 35 77 75, 35 67 76  
Fax: ++253 25 01 44  
E-mail: ccdb.djibouti@intnet.dj

Sr. Khaled bin ElWaleed ELSAYED  
Central Auditing Organization  
Madinet Nassr  
P.O. Box 11789  
Cairo  
Egipto  
Tel: ++20 (2) 401 39 56, 401 39 57  
Fax: ++20 (2) 261 58 13, 401 70 86  
E-mail: KhaledBin85@hotmail.com

Lic. Milton Alexis NOYOLA Cartagena  
Sub Director de Auditoría  
Corte de Cuentas de la República  
1ra. Avenida Norte y 13 Calle Poniente  
Código Postal 01-107  
San Salvador  
El Salvador  
Tel: ++503 271 09 53, 271 09 55  
Fax: ++503 271 09 29, 271 09 26  
E-mail: hcontreras@integra.com.sv

Sr. Frai Yohannes HABTEMARIAM  
Office of the Auditor General (OAG)  
P.O. Box 918  
Asmara  
Eritrea  
Tel: ++291 (1) 15 95 95, 15 95 97  
Fax: ++291 (1) 15 02 52  
E-mail: oag\_er@gemel.com.er

Sra. Nevenka SSKO  
Racunsko Sodišce  
Slovenska cesta 50  
SI 1000 Ljubljana  
Eslovenia  
Tel: ++386 (1) 478 58 00, 478 58 10  
Fax: ++386 (1) 478 58 91, 478 58 92  
E-mail: Natasa.Skrt-Kos@rs-rs.si

Sra. Natasa MISOVSKA  
Senior Auditor  
State Audit Office  
M. Tito  
No 12/3 - Macedonia Palace  
1000 Skopje  
Ex República Yugoslavia de Macedonia  
Tel: ++389 2 211 262, 211 272  
Fax: ++389 2 126 311  
E-mail: dzr@mt.net.mk

Lic. Marco Vinicio GODOY Sandoval  
Contraloría General de Cuentas  
Ave. Simeón Cañas 5-38  
Zona 2 Sexto Nivel  
Guatemala Ciudad, C.A.  
Guatemala  
Tel: ++502 (2) 54 00 14  
Fax: ++502 (2) 54 00 03  
E-mail: mgodoy54@hotmail.com

Sra. Zsuzsa HALMNÉ HARSÁNYI  
Allami Számvevőszék  
P.O.B. 54  
H 1364 Budapest  
Hungria  
Tel: ++36 (1) 476 3816  
Fax: ++36 (1) 476 3829  
E-mail: halmnehzs@asz.hu

Sr. Slamet KURNIAWAN  
Badan Pemeriksa Keuangan  
Jl. Jend Gatot Subroto 31  
Jakarta 10210  
Indonesia  
Tel: ++62 (21) 573 - 1703  
Fax: ++62 (21) 573 - 1626 oder 8689  
E-mail: kasie312@bpk.go.id

Sr. James Kabui KARUA  
Office of the Controller and Auditor General  
P.O. Box 30084  
Nairobi  
Kenya  
Tel: ++254 (2) 34 00 99, 33 57 77  
Fax: ++254 (2) 33 08 29

Sr. Théodore William RANDREZASON  
Magistrat, Avocat Général  
Chambre des Comptes  
B.P. 391  
101 Antananarivo  
Madagascar  
Tel: ++261 20 22 23 639  
Fax: ++261 20 22 64 458  
E-mail: theo.line@caramail.com

Lic. Arturo ORCI  
Auditoría Superior de la Federación  
Av. Coyoacán No. 1501, Cal del Valle  
Delegation Benito Juárez  
México D.F. C.P. 06600  
México  
Tel: ++52 (5) 5 66 36 04, 52 00 15 00 Ext 383  
oder 382  
Fax: ++52 (5) 5 66 36 04, 52 00 15 00 Ext 383  
oder 382  
E-mail: saorci@asf.gob.mx

Dr. Moisés Gomes AMARAL  
Tribunal Administrativo  
Caixa Postal 254  
Rua Mateus Sansão Muthemba, nº 65  
Maputo  
Mozambique  
Tel: ++258 (1) 49 03 74, 49 36 45  
Fax: ++258 (1) 49 88 90  
E-mail: ta@tvcabo.co.mz

Lic. Yonel DE LA CRUZ  
Contraloría General  
Av. Balboa y Av. Federico Boyd  
Apartado 5213, Zona 5  
Ciudad de Panama  
Panamá  
Tel: ++507 210-4480  
Fax: ++507 269 00 94  
E-mail: yoneld@contraloria.gob.pa

Sr. Ionel STEFAN  
Councillor of Accounts  
Curtea de Conturi a României  
22-24, Lev Tolstoi Street  
71289, sector 1, Bucharest  
Rumania  
Tel: ++40 (21) 230 13 77  
Fax: ++40 (21) 307 88 76, 230 13 64  
E-mail: rei@rcc.pcnnet.ro

Sr. Albert EDWARDS  
Director of Audit  
National Audit Office  
P.O. Box 19  
Basseterre  
Saint Kitts y Nevis  
Tel: ++1 (869) 465 - 2521 Ext. 1051  
Fax: ++1 (869) 466 - 8510  
E-mail: kodi\_bee@excite.com

Sr. Abdoul Madjib GUEYE  
Conseiller référendaire  
Cour des Comptes  
6, rue huart  
B.P. 3805  
Dakar-Peytavin  
Senegal  
Tel: ++221 822 33 29  
Fax: ++221 823 43 08  
E-mail: madjibgueye@hotmail.com

Sr. Kndabaduge Dahamsiri JAYASOORIVA  
Assistant Auditor General  
Auditor General's Department  
Independence Square  
Colombo 7  
Sri Lanka  
Tel: ++94 (1) 68 51 67  
Fax: ++94 (1) 69 74 51  
E-mail: oaggov@slt.net.lk

Sra. Sukunya PREECHA  
Office of the Auditor General of Thailand  
Soi Areesampan  
Rama VI Road  
Bangkok 10400  
Thailandia  
Tel: ++66 (2) 273 90 18  
Fax: ++66 (2) 273 96 93, 273 96 99  
E-mail: int\_rela@oag.go.th,  
webmaster@oag.go.th

Sra. Sirikanchana KARIKANCHANA  
Office of the Auditor General of Thailand  
Soi Areesampan  
Rama VI Road  
Bangkok 10400  
Thailandia  
Tel: ++66 (2) 273 90 18  
Fax: ++66 (2) 273 96 93, 273 96 99  
E-mail: int\_rela@oag.go.th,  
webmaster@oag.go.th

Sr. Joseph Lemai EWAMA  
Office of the Auditor General  
P.O. Box 7083  
Kampala  
Uganda  
Tel: ++256 (41) 25 54 87, 34 43 40, 34 45 21  
Fax: ++256 (41) 34 56 74 (Fax+phone)  
E-mail: auditgen@infocom.co.ug

Sr. Chuyen NGUYEN HUY  
State Audit  
33 Hung Vuong  
16 Le Hong Phong  
Ba Dinh - Hanoi  
Viet Nam  
Tel: ++84 (4) 843 56 30  
Fax: ++84 (4) 733 68 42  
E-mail: sav@fpt.vn, vietnamsai@yahoo.com

Sr. Alex M ZIVANAYI  
Office of the Comptroller and Auditor General  
48 George Silundika Avenue  
Causeway, P O Box CY 143  
Harare  
Zimbabwe  
Tel: ++263 (4) 72 83 21/22,  
72 99 71/72/73/74/75/76), 79 36 11/12/13/14  
Fax: ++263 (4) 72 83 23/25/27  
E-mail: zivanayi@auditgen.gov.zw

---

**IV. Presidenta técnica**

---

Sr. Jeff JONES  
Director, Education VFM studies  
National Audit Office  
157-197 Buckingham Palace Road  
Victoria  
London SW1W 9SP  
Reino Unido  
Tel: ++44 (20) 77 98 - 7851  
Fax: ++44 (20) 79 31 - 9072  
E-mail: jeff.jones@nao.gsi.gov.uk

---

## V. Lista de ponentes

---

Dr. Franz KASSEL  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71/8253  
Fax: ++43 (1)  
E-mail: kassel@rechnungshof.gv.at

Sr. Gregorio CUÑADO Ausin  
Tribunal de Cuentas  
Fuencarral 81  
E-28004 Madrid  
España  
Tel: ++34 (91) 447 87 01-266, direkt:  
592 09 43  
Fax: ++34 (91) 593 38 94, 446 76 00  
E-mail: tribunalcta@tcu.es

Sr. David M. KANJA  
Manager, World Bank Internal Auditing Dep.  
The World Bank  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433  
Estados Unidos de América  
Tel: 001 (202) 458 - 5412  
Fax: 001 (202) 522 - 3575  
E-mail: dkanja@worldbank.org

Sr. Larry WILLMORE  
Naciones Unidas  
O-I-C, DPEPA/UNDESA  
New York, N.Y. 10017  
Estados Unidos de América  
Tel: 001 (212) 963-8476, - 3924  
Fax: 001 (212) 963-2916  
E-mail: willmore@un.org

Sr. Xavier LEFORT  
Conseiller Référendaire  
Cour des Comptes  
13 Rue Cambon  
F-75100 Paris  
Francia  
Tel: ++33 (1) 42 98 - 9528  
Fax: ++33 (1) 42 98 - 9602  
E-mail: Xlefort@ccomptes.fr,  
presidence@ccomptes.fr

Sr. Joel MONTARNAL  
Rapporteur  
Cour des Comptes  
13 Rue Cambon  
F-75100 Paris  
Francia  
Tel: ++33 (1) 42 98 - 9528  
Fax: ++33 (1) 42 98 - 9602  
E-mail: Jmontarnal@ccomptes.fr,  
presidence@ccomptes.fr

Sr. N. Sunder RAJAN  
Additional Deputy Comptroller & Auditor  
General  
Office of the Comptroller and Auditor General  
10, Bahadur Shah Zafar Marg  
New Delhi 110 002  
India  
Tel: ++91 (11) 2323 - 9720  
Fax: ++91 (11) 2323 - 5446  
E-mail: c&ag@cag.delhi.nic.in,  
asosai@cag.delhi.nic.in

Sr. Magnus BORGE  
Director General  
IDI Secretariat  
Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI  
c/o Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep.  
N-0032 Oslo 1  
Noruega  
Tel: ++47 (2) 224 13 49  
Fax: ++47 (2) 224 10 01, IDI: 224 10 24  
E-mail: magnus.borge@idi.no, idi@idi.no

---

## VI. Secretaría de la Conferencia

---

Sr. Larry WILLMORE  
Naciones Unidas  
O-I-C, DPEPA/UNDESA  
New York, N.Y. 10017  
Estados Unidos de América  
Tel: 001 (212) 963-8476, - 3924  
Fax: 001 (212) 963-2916  
E-mail: willmore@un.org

Dr. Franz FIEDLER  
Presidente del Tribunal de Cuentas  
Secretario General de la INTOSAI  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456  
Fax: ++43 (1) 712 94 25  
E-mail: fiedler@rechnungshof.gv.at

Mag. Wilhelm KELLNER  
Sektionschef  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8211  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: kellner@rechnungshof.gv.at

Mag. Wolfgang WIKLICKY  
Abteilungsleiter  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8178  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: wiklicky@rechnungshof.gv.at

Dr. Gertrude SCHLICKER  
Abteilungsleiter Stellvertreterin  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71-8330  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: schlicker.ger@rechnungshof.gv.at

Sr. Norbert KRIEGER  
Abteilungsleiter-Stellvertreter  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71-8307  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: krieger@rechnungshof.gv.at

Mag. Michaela OTT - SPRACKLIN  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71-8473  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: spracklin@rechnungshof.gv.at

Mag. Monika GONZALEZ-KOSS  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71-8474  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: gonzalez@rechnungshof.gv.at

Sra. Renate VOCEDALEK  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71-8467  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [voceedalek@rechnungshof.gv.at](mailto:voceedalek@rechnungshof.gv.at)

Sra. Gabriela EGER  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71-8572  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [eger@rechnungshof.gv.at](mailto:eger@rechnungshof.gv.at)

Sra. Manuela ERNST  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71-8549  
Fax: ++43 (1) 712 94 25  
E-mail: [ernst@rechnungshof.gv.at](mailto:ernst@rechnungshof.gv.at)

Sr. Franz RIEMER  
Tribunal de Cuentas  
Fach 240  
A-1033 Viena  
Austria  
Tel: ++43 (1) 711 71-8130  
Fax: ++43 (1) 712 94 25