

EL ENFOQUE EMPRESARIAL (MODELO DE AUDITORÍA) APLICADO A LA EVALUACIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS

por

Lucio Martínez Aragón

(Inspector Jefe del S. I. T. E. de Palencia)

INTRODUCCIÓN

La presente comunicación constituye un resumen de una larga investigación operativa realizada por el autor en la cual construye y preevalúa un *modelo de evaluación de centros educativos* con enfoque empresarial y en el cual se investiga en los siguientes aspectos:

- A. Aplicabilidad del Modelo de Auditoría a la evaluación de centros educativos. Para demostrarlo, se estudian ambos campos conceptualmente, se interrelacionan, son situados en el marco de las Ciencias de la Educación y se aplican las normas de funcionamiento concreto de la empresa PRICE WATERHOUSE a la evaluación de centros educativos.
- B. Construcción de un modelo concreto de evaluación de centros. Esta es, sin duda la fase más operativa de trabajo. La construcción se realiza sobre los siguientes pilares:
 - Legislación educativa actual.
 - Principios generalmente aceptados Organización Escolar. Didáctica, Evaluación de Centros y normas del Sistema de Auditoría.
 - Experiencia profesional tanto en la docencia como en la supervisión escolar.
- C. Preevaluación del modelo construido. La preevaluación es entendida como la aplicación práctica del modelo, con la finalidad de realizar un primer contraste y demostrar que el modelo es aplicable.

Estimamos, por tanto, que presentamos un ENFOQUE novedoso y atractivo en la evaluación de centros educativos, que merece ser estudiado y desarrollado por los pedagogos y administradores de la Educación en España.

1. EL MODELO DE AUDITORÍA APLICADO A LA EVALUACIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS EN EL MARCO DE LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

1.1. Concepto de Evaluación Educativa

Partimos del concepto de evaluación educativa del profesor GARCÍA HOZ¹ quien lo entiende como “una actividad mediante la cual se atribuye un determinado valor a los elementos y hechos educativos con vistas a la toma de decisiones. Tal proceso requiere inicialmente la recogida de cuanta información sea precisa, que facilite el posterior momento de la valoración y el consiguiente de la decisión”.

1.2. Modelos de Evaluación Educativa más conocidos

Siguiendo a POPHAM² citamos los siguientes modelos:

- Modelos de consecución de metas.
- Modelos de enjuiciamiento que acentúan criterios intrínsecos.
- Modelos de enjuiciamiento que acentúan criterios extrínsecos.
- Modelos de facilitación de decisiones: C. I. P. P., C. S. E. y Discrepancias.
- Modelos basados en el “Análisis del Sistema”.
- Modelos basados en la “Accountability”.

1.3. Características de los Centros Educativos no Universitarios en España hoy

El Modelo de Auditoría está concebido para ser aplicado en la actualidad en centros docentes no universitarios. El Centro docente es entendido por el autor de este trabajo con enfoques pedagógicos hoy muy conocidos y que solamente enumeramos: Como empresa educativa, como comunidad educativa, como estructura organizativa, como entidad autónoma en aspectos metodológicos, financieros y organizativos en función de una técnica pedagógica.

1.4. El enfoque empresarial

El enfoque empresarial constituye el marco general en el cual se inserta el

1 GARCÍA HOZ, PÉREZ JUSTE: “La investigación del profesor en el aula”. Ed. Escuela Española Española - Madrid 1984.

2 J. POPHAM, W: “Problemas y técnicas de la evaluación educativa”. Ed. Anaya. Madrid 1980.

modelo de auditoría. Según la empresa auditora PRICE WATERHOUSE³ los factores clave en que se apoya la aplicación del enfoque empresarial son los siguientes:

- a) Planificación exhaustiva de cada trabajo.
- b) Máximo aprovechamiento de la información acumulada anteriormente por otros departamentos o servicios.
- c) Máximo interés por comprender la estructura, organización, funcionamiento y resultados.
- d) Utilización del enfoque “de arriba hacia abajo” en la identificación de las áreas importantes de la empresa. Comenzar por la comprensión de la estructura general en conjunto y posteriormente dividir el trabajo en partes manejables, relacionando cada una de estas partes con el conjunto.
- e) Reconocer riesgos relativos en cada parte, estando especialmente atentos a situaciones que ofrecen altos riesgos.
- f) Definir con anticipación y claridad los objetivos que se pretenden conseguir. Se enfatiza el trabajo por objetivos.
- g) Identificar controles clave (especie de rutinas organizativas e indicadores de funcionamiento), en los cuales pueda depositarse la confianza sobre la veracidad de lo que se investiga.
- h) Utilizar pruebas y procedimientos variados de información para obtener evidencia sobre el tema que se verifica:
 - Pruebas de cumplimiento de controles clave.
 - Pruebas sustantivas.
- i) Emitir diversas recomendaciones a los directivos de la empresa para mejorar la organización, funcionamiento y resultados de la misma.
- j) Emitir un informe breve y escueto a las autoridades en el que se exprese la opinión sobre el conjunto de la empresa. (Dicho informe en realidad constituye un mensaje que podríamos resumir en los términos de muy bien, regular, mal o muy mal).

1.5. El modelo de auditoría

La Intervención General de la Administración del Estado⁴ describe así el Sistema de auditoría:

- a) Determinar si a juicio del auditor la información financiera se presenta adecuadamente, de acuerdo con los principios contables que le son aplicables al efecto (AUDITORÍA FINANCIERA).
- b) Determinar si se ha cumplido con la finalidad vigente en la gestión de los fondos públicos. (AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO).

³ Intervención General de la Administración del Estado. “Normas de Auditoría”. Editado por la propia institución. Madrid 1983.

⁴ PRICE WATERHOUSE. Normas de Auditoría. Material fotocopiado por la propia Empresa.

- c) Evaluar si la gestión de los recursos públicos (humanos, activos materiales y fondos presupuestarios) se ha desarrollado de forma económica y eficiente, con el menor coste posible. (AUDITORÍA DE EFICIENCIA Y ECONOMÍA).
- d) Evaluar el grado de eficacia (alcanzar de manera satisfactoria los objetivos programados) en el logro de los objetivos propuestos. (AUDITORÍA DE RESULTADOS O PROGRAMAS).

1.6. El modelo de auditoría en el marco de las Ciencias de la Educación: Aportaciones

Bien aplicado el modelo de Auditoría en la evaluación de instituciones educativas, pueden aportar a las Ciencias de la Educación un sistema armónico y organizado de evaluación educativa que puede cumplir las siguientes funciones:

- Diagnóstico del centro.
- Pronóstico del centro.
- Orientación a los órganos directivos sobre las posibilidades organizativas, de funcionamiento y legales, para obtener mejores resultados.
- Control de la institución escolar.
- Una evaluación objetiva de la institución, basada en indicadores, controles clave de funcionamiento y homologación de resultados con otros centros similares.
- Información objetiva a las autoridades educativas sobre el funcionamiento de los centros y del Sistema Educativo.

2. ESTRUCTURA DE UN MODELO DE AUDITORÍA PARA EVALUAR CENTROS EDUCATIVOS

2.1. Partes de que consta el modelo

De acuerdo con los principios que inspiran el Enfoque Empresarial y los distintos aspectos, generalmente aceptados, que debe evaluar un modelo de auditoría, éste se ha estructurado en los siguientes apartados:

A) VALORACIÓN ADMINISTRATIVO-FINANCIERA.

Se valoran todos los recursos que posee el centro. Conocer y valorar estos recursos constituye el punto de partida para inferir las posibilidades reales de la institución y realizar un pronóstico “esperado” sobre el grado de eficiencia y eficacia que debe obtener el centro.

Para valorar los recursos se utilizan principalmente escalas, las cuales se aplican

una vez contrastada la opinión del consejo escolar, claustro de profesores, equipo directivo, asociación/es de padres y una muestra de alumnos.

COMPONENTES SIGNIFICATIVOS A EXAMINAR Y VALORAR

- 1: Constitución de órganos de gobierno.
- 2: Suficiencia de recursos personales.
- 3: Calidad del profesorado.
- 4: Suficiencia de puestos escolares.
- 5: Calidad de las instalaciones.
- 6: Suficiencia y calidad del mobiliario.
- 7: Suficiencia y calidad del material didáctico.
- 8: Calidad de los servicios complementarios.
- 9: Influencia del entorno social y cultural.
- 10: Veracidad de la actividad económica.
- 11: Suficiencia de recursos económicos.

B) VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA Y DEL CUMPLIMIENTO LEGAL

Cada componente significativo es verificado mediante el examen riguroso de un control interno en el cual se deposita la confianza para adquirir evidencia.

Cada control interno es examinado en todos los componentes a través de cinco indicadores de funcionamiento, extraídos de la legislación vigente y de los principios de organización de centros generalmente aceptados.

Los indicadores están diseñados de tal manera que implican superposición de estratos de poder dentro del centro, por lo que unos estratos controlan a otros en dos direcciones: —de arriba hacia abajo (consejo escolar, claustro, equipo directivo, departamentos, equipos y alumnos, —de abajo hacia arriba (en sentido contrario).

COMPONENTES SIGNIFICATIVOS A EXAMINAR Y VALORAR

a) Elaboración, desarrollo y seguimiento de “Plan de Centro”.

1. Directrices del Consejo Escolar para elaborar el plan de centro.
2. Adscripción de profesores a cursos.
3. Objetivos: de centro, de departamento, de equipo, etc.
4. Actividades académicas de los escolares.
5. Actividades extraescolares.
6. Coordinación de actividades para casa (deberes).
7. Coordinación de la metodología.
8. Coordinación de la recuperación.
9. Objetividad de la evaluación.
10. Funcionamiento de la tutoría.
11. Libertad de cátedra.

- b) Desarrollo y seguimiento de los distintos tipos de organización.
 - b.1. Eficacia de los órganos de gobierno, participación y asesoramiento.
 - 12. Funcionamiento del consejo escolar.
 - 13. Funcionamiento del claustro de profesores.
 - 14. Funcionamiento del director.
 - 15. Funcionamiento de los cargos directivos.
 - 16. Funcionamiento de los departamentos didácticos.
 - b.2. Eficacia en la organización del profesorado.
 - 17. Horario de cada profesor.
 - 18. Actividades de profesores en horas de presencia directa.
 - 19. Atención a los alumnos en horas de recreo.
 - 20. Ausencias cortas de profesores.
 - 21. Perfeccionamiento del profesorado.
 - b.3. Eficiencia en la organización del alumnado.
 - 22. Matriculación escolar.
 - 23. Obligatoriedad de la enseñanza.
 - 24. Gratuidad de la enseñanza.
 - 25. Agrupamiento de alumnos.
 - 26. Promoción escolar.
 - 27. Educación especial.
 - 28. Participación del alumno en el centro.
 - b.4. Eficiencia del personal no docente
 - 29. Funcionamiento del personal no docente.
 - b.5. Eficiencia en la organización del tiempo escolar.
 - 30. Calendario escolar del centro.
 - 31. Horarios de alumnos.
 - b.6. Eficiencia en la utilización de espacios.
 - 32. Utilización y conservación del edificio.
 - 33. Utilización de la biblioteca escolar.
 - 34. Utilización del laboratorio.
 - 35. Utilización de la sala de medios audiovisuales.
 - 36. Utilización de la sala de usos múltiples.
 - 37. Utilización del gimnasio e instalaciones polideportivas.
 - b.7. Eficiencia en la utilización de los recursos.
 - 38. Utilización de recursos del entorno.
 - 39. Adopción de libros de texto.

- 40. Adscripción de material didáctico y fungible.
- 41. Utilización del material.
- 42. Inventario del material didáctico.

- b.8. Eficiencia en el funcionamiento de los servicios complementarios.
 - 43. Funcionamiento del transporte escolar.
 - 44. Funcionamiento del comedor escolar.
 - 45. Funcionamiento del SOEV y equipo multiprofesional.
 - 46. Higiene escolar.

- b.9. Eficiencia en las relaciones humanas del centro.
 - 47. Relaciones del centro con el entorno social y cultural.
 - 48. Relaciones del centro con las asociaciones de padres.
 - 49. Sistema de información a las familias.
 - 50. Cumplimiento del reglamento de régimen interno y convivencia en el centro.

- b.10. Eficiencia de la actividad administrativa.
 - 51. Funcionamiento de la actividad administrativa.

C) VALORACIÓN DE RESULTADOS

En el Modelo de Auditoría, como sucede en la Teoría General de Sistemas, se contemplan como salidas o resultados, no sólo las calificaciones escolares, sino también todos aquellos objetivos que hayan sido conseguidos en el funcionamiento del Centro.

Para verificar y valorar los resultados, depositamos nuestra confianza en los informes que emitan los órganos colegiados y unipersonales, contrastándolos con nuestra observación y niveles de éxito anteriormente obtenidos en el centro.

COMPONENTES SIGNIFICATIVOS A EXAMINAR Y VALORAR

1. Niveles de éxito en calificaciones escolares obtenidas en el centro, contrastadas con los tres cursos anteriores.
2. Valoración de los aspectos a que haga referencia el informe emitido por el Consejo Escolar, contrastado con los resultados obtenidos en los componentes que correspondan y anteriormente valorados en el Modelo.
3. Idem de la Memoria del Curso elaborada por el equipo directivo con intervención del claustro de profesores.
4. Valoración media de todos los niveles de éxito obtenidos en los componentes examinados en aspectos administrativo-financieros, de eficiencia y de cumplimiento legal.

3. PROCESO DE TRABAJO PARA APLICAR EL MODELO DE AUDITORÍA

Las secuencias en que tienen lugar los diferentes pasos para la aplicación del Modelo de Auditoría, pueden variar de un trabajo a otro, pero pueden concretarse en tres grandes pasos típicos: PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y CONCLUSIÓN.

3.1. Etapa de Planificación

Las actividades más importantes a realizar son las siguientes:

A) *Preveer las condiciones del trabajo a realizar en cuanto a:*

- Principios generalmente aceptados en el centro en cuanto a organización y reglamentación.
- Determinar la colaboración que necesitamos del centro para que preparen la documentación necesaria.
- Preveer la posible repercusión negativa que pueda tener en el centro la aplicación del Modelo de Auditoría. En la empresa privada suelen constituirse “comités de auditoría”. En los centros docentes, puede paliarse esta dificultad mediante el contacto previo con el consejo y claustro, para concretar las expectativas y posibilidades de la actuación en el centro.
- Preveer la disponibilidad de personal especializado. En las empresas auditoras existen equipos mínimos de cinco personas con grados de responsabilidad de más a menos (Socio, Gerente, Senior y Especialistas). Lo ideal sería que el modelo fuera aplicado con la colaboración de pedagogos, psicólogos, asistentes sociales y especialistas de áreas. Con estos equipos se lograría la máxima efectividad del modelo, puesto que podrían aplicarse también pruebas validadas de rendimiento, pero ello no parece factible puesto que exigiría de la Administración una reestructuración del personal. Puede, sin embargo asegurarse que sí es posible aplicar el modelo con equipos de 2-3 supervisores. Incluso, simplificando el modelo al máximo, puede aplicarlo un sólo supervisor.

B) *Actualizar la información básica:*

- Preveer la posibilidad de informatizar los datos, en el supuesto de que ello sea posible. (Utilización de ordenador personal).
- La base de una eficaz aplicación del modelo reside principalmente en el conocimiento exhaustivo del centro en aspectos de personal, de material y de funcionamiento.

C) *Realizar el “memorando de planificación” que consiste en determinar:*

- Los componentes importantes y significativos que van a ser revisados, utilizando la técnica “de arriba hacia abajo”: entender la estructura general, dividir dicha estructura en partes manejables que denominamos com-

ponentes y determinar cómo cada una de estas partes o componentes se relacionan con el conjunto, por lo que al final habrá que obtener evidencia global sobre la estructura, aunque el examen se haya realizado por partes manejables.

- Los objetivos de la aplicación de Modelo de Auditoría, los cuales deben relacionarse directamente con los componentes que se determinen. Es importante aclarar que nuestros objetivos no deben ser necesariamente los mismos que los del centro, puesto que en muchos casos nosotros intentaremos averiguar si los mecanismos de control interno que el centro ha establecido, son eficientes y eficaces para conseguir los objetivos que el centro mismo se ha planteado.
- Los controles internos que vamos a examinar. No nos interesan todos los procedimientos de control existentes. No centramos en aquellos “controles clave” que contribuyen de forma más directa a la fiabilidad de la realización correcta de las actividades. Existen tres tipos de controles: de organización, de procedimiento y de información.
- Determinar previamente la fiabilidad que merecen los controles internos previstos a ser examinados. Dicho cálculo se realiza en la denominada “visita previa” y para ello pueden emplearse cuestionarios y entrevistas a distintos sectores de la comunidad: padres, profesores, alumnos, personas representativas de la comunidad, etc.
- Determinar previamente el riesgo de cada componente, entendido dicho riesgo como la posibilidad o frecuencia de que no ocurra lo que creemos que debe ocurrir. El riesgo puede determinarse a través de síntomas como existencia de un buen equipo de dirección, un reglamento de R. I. detallado, una estructura clara y definida de organización, etc.
- Determinar el alcance de cada componente, entendido como la evidencia mínima necesaria para poder emitir una opinión. Rara vez necesitamos el 100% de evidencia. Sólo necesitamos una evidencia razonable lo cual nos permite examinar los componentes mediante muestras significativas, lo cual aligera mucho el trabajo de Modelo de Auditoría.
- Determinar el enfoque de cada componente, entendido como el camino a seguir para alcanzar la evidencia determinada en el alcance. Existen esencialmente dos tipos de pruebas:
 - Pruebas de cumplimiento de controles clave, las cuales evidencian que los procedimientos de control interno están siendo aplicadas en la forma establecida. Las más importantes son las pruebas de representación, documentación, observación, inspección y de corte.
 - Pruebas sustantivas que incluyen exámenes de razonabilidad, exámenes analíticos, detalles representativos y análisis de elementos excepcionales. Todas ellas complementan a las primeras (pruebas de cumplimiento de controles clave).

3.2. Etapa de Ejecución

La etapa de ejecución suele describirse en tres tipos de visita:

A) *Visita de actualización* en la cual se realizan las siguientes acciones:

- Confirmar la información básica y establecer las condiciones de trabajo para aplicar el Modelo de Auditoría.
- Hallar el porcentaje de fiabilidad que nos merece cada control interno. Una vez hallada la fiabilidad, es posible hallar también el riesgo, alcance y enfoque de los mismos.

B) *Visitas interinas* en las cuales propiamente se aplica el Modelo de Auditoría diseñado para el centro concreto y viene a significar un “corte temporal en cada uno de los componentes verificados”. De las averiguaciones realizadas en estas visitas ya es posible hacer recomendaciones orales o escritas a los distintos órganos de gobierno. El número de visitas interinas a realizar, se estiman de 4 a 6.

C) *Visita final* que puede realizarse al finalizar el curso y en ella puede revisarse de nuevo toda la información obtenida en las visitas interinas, hasta obtener la certeza de que no han existido cambios significativos y se han puesto los medios necesarios para cumplir las recomendaciones escritas u orales que se proporcionaron a los órganos directivos en las visitas interinas.

Puede también completarse la evidencia, en ciertos componentes, que no había sido alcanzada anteriormente.

3.3. Etapa de Finalización

Esta etapa se realiza totalmente en las oficinas. En ella se determina de forma definitiva la puntuación que obtiene cada componente y se realiza el dictamen, dirigido a la autoridad competente.

CONCLUSIÓN

Con este trabajo se ha pretendido realizar investigación operativa sobre las posibilidades reales de introducir el Modelo de Auditoría en las Ciencias de la Educación, bajo el denominado Enfoque Empresarial.

Puede comprobarse que la auditoría aquí entendida no significa una investigación puntual y, por tanto coyuntural de lo que sucede en un centro (lo cual puede conllevar una carga peyorativa “búsqueda de culpables”), sino todo lo contrario, un diagnóstico, pronóstico, asesoramiento, retroalimentación y valoración objetiva, con la finalidad de aumentar en cada centro el rendimiento.

Constituye, por tanto un instrumento valioso para contribuir a mejorar en cada centro la calidad de la enseñanza y, por tanto para aumentar la calidad del Sistema Educativo.