

La auditoría operativa de universidades



Antonio Minguillón Roy

Auditor de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria estableció las principales características de nuestras universidades, las más importantes de las cuales a los efectos que nos interesan en este momento son: autonomía universitaria, financiación eminentemente pública, gestión con criterios de eficiencia y responsabilidad.

Las principales funciones que tienen encomendadas las universidades son: proporcionar la formación y preparación adecuada en el nivel superior de la educación, atender a la formación y perfeccionamiento del personal propio y del profesorado, fomentar la búsqueda de nuevos conocimientos y el desarrollo científico y tecnológico, y dedicar especial atención al estudio y desarrollo de la cultura. Estas funciones pueden sintetizarse en: la educación superior y forma-

ción profesional, la investigación y el desarrollo científico, la difusión de la cultura y los conocimientos técnicos.

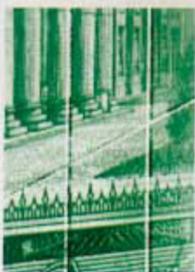
Autonomía universitaria, rendición de cuentas y auditoría

La autonomía universitaria está estructurada en varios niveles. La libertad académica es el más inmediato a la actividad cotidiana, y comprende la libertad de cátedra y de investigación que otorga a los docentes e investigadores el derecho a impartir las materias de su responsabilidad y a desarrollar sus trabajos sin intromisiones ajenas. En el nivel superior de la autonomía universitaria nos encontraremos con la autonomía estatutaria o de gobierno que permite a los órganos superio-

res de las instituciones universitarias adoptar decisiones de alcance referentes, por ejemplo, a las titulaciones a impartir, *numerus clausus*, etc. Por otro lado está la autonomía financiera o de gestión y administración de los recursos, y finalmente, la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado.

Esta autonomía universitaria no debe ser entendida en un sentido absoluto y en la exposición de motivos de la Ley de Reforma Universitaria se manifiesta que la universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la sociedad. Por ello, la amplia autonomía de que gozan las universidades en el desarrollo de su actividad tiene como contrapeso o contrapartida el control del rendimiento y la responsabilidad, que deben plasmarse en la obligación de rendir cuentas a la

Los fondos públicos proporcionados a la Universidad deben ser gestionados de forma eficaz y eficiente



sociedad. La cuestión estará en concretar cómo debe producirse ésta.

***La Universidad
no es patrimonio
de los miembros
de la comunidad
universitaria,
sino un auténtico
servicio público a
los intereses de la
sociedad***

Con objeto de simplificar al máximo, se pueden establecer dos niveles en la rendición de cuentas: la relativa a la información financiero-presupuestaria y la relacionada con el control del rendimiento o en la terminología anglosajona.

El primer nivel puede decirse que está razonablemente resuelto desde hace años, y con la aplicación del Plan General de Contabilidad Pública por las universidades se completará de forma sustancial la información económico-financiera a disposición de las partes interesadas, la cual comprenderá: el balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de liquidación del presupuesto y la memoria.

El segundo nivel hace referencia al control de si la actividad desarrollada por las universidades en el ejercicio de sus funciones ha sido realizada bajo determinados criterios establecidos en las leyes y otras disposiciones de inferior rango: eficiencia, eficacia, economía, equidad, calidad, relevancia, etc. Aunque el estudio de estos conceptos ha generado una abundante literatura

técnica y no pocos esfuerzos profesionales en los últimos años, todavía no existe una metodología definida y aceptada sobre cómo debe producirse la rendición de cuentas en este nivel.

Paralelamente, una parte fundamental de la rendición de cuentas debe apoyarse en el procedimiento de auditoría, que comprende a su vez varios niveles de actuación ligados con los de la rendición de cuentas, y que se clasifican básicamente como auditorías de regularidad y como auditorías operativas.

Las auditorías de regularidad vienen realizándose en nuestro país, con mayor o menor intensidad, desde hace muchos años. En particular, en la Comunidad Valenciana todas las universidades han sido fiscalizadas anualmente desde el ejercicio 1986 por la Sindicatura de Comptes.

Pero los distintos grupos interesados en la buena marcha de las universidades, tanto internos como externos, en particular las administraciones que financian sus crecientes necesidades de recursos y los ciudadanos en general, requieren no solo la auditoría puramente financiera y de cumplimiento de la legalidad, que certifique que las cuentas anuales presentadas son fidedignas y que no se han incumplido las principales normas que afectan a la gestión, sino que cada vez con mayor insistencia se desea conocer si los fondos públicos proporcionados a las universidades han sido gestionados de forma eficaz y eficiente en el cumplimiento de los objetivos básicos de las mismas y en la ejecución de los planes establecidos para su consecución.

La Sindicatura de Comptes como órgano fiscalizador de la gestión económica de las universidades



públicas valencianas ha realizado en los últimos años, además de las auditorías de regularidad anuales, análisis puntuales sobre aspectos muy concretos de la gestión de las mismas. Con objeto de realizar una auditoría operativa que tratara de analizar los principales aspectos de la actividad de las Universidades, la Sindicatura inició en 1994 los trabajos en este sentido, de cuyos análisis previos realizados en la fase de planificación estas notas son unos breves apuntes.

Para desarrollar adecuadamente un control de *performance*, idealmente, los gestores de las universidades deberían desarrollar un sistema de información que registre de forma fidedigna los recursos utilizados y suministre datos sobre los *outputs* y el rendimiento de la entidad mediante el uso de indicadores de gestión. Y los auditores deberían limitar su función a la verificación de la razonabilidad de los mismos de acuerdo con la información-fuente que los ha generado, así como de la veracidad de la misma. En estas circunstancias el trabajo del auditor sería relativamente sencillo ya que ejercería la labor para la que está óptimamente preparado y entrenado. Pero la realidad no se acomoda en este caso a los deseos de los auditores y lo cierto es que existen poquísimas instituciones públicas, entre las que no son excepción las universidades, que tengan desarrollado un sistema de indicadores de gestión. Por ello los auditores públicos, cuando realizan auditorías operativas, además de la función que les es propia deben involucrarse en la elaboración y selección de indicadores de gestión para unas entidades con una organización y actividades muy complejas como es el caso de las universidades.

Indicadores de gestión

Ordinariamente en el concepto de *indicadores de gestión* se incluye tanto indicadores que podemos denominar *estadísticos* (estadística de gestión) que proporcionan información sobre la actividad realizada en un determinado periodo de tiempo en términos de *inputs*, *outputs* o cualquier relación entre ellos, por ejemplo: coste por estudiante o porcentaje de gasto en libros y revistas sobre el gasto corriente total; como *indicadores de rendimiento* (o de *performance*) que, de una forma normalmente cuantitativa, comparan el logro conseguido con un objetivo previamente marcado y miden los logros de una institución o grupo de ellas.

Una parte fundamental de la rendición de cuentas debe apoyarse en la auditoría

Además de las dificultades de identificar objetivos cuantificables a largo plazo que permitan determinar el rendimiento o los logros de las universidades en aspectos culturales, sociales, educativos, tecnológicos, y al igual que sucede cuando se pretende analizar el rendimiento alcanzado por cualquier ente público, al abordar esta cuestión en las universidades

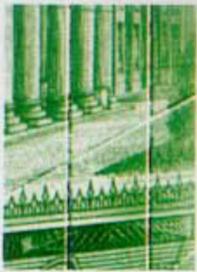
debemos abandonar (al menos en las primeras aproximaciones) la pretensión de obtener un indicador de rendimiento global y orientar los esfuerzos a objetivos más modestos, estableciendo en primer lugar cuál de las varias actividades que se desarrollan en la universidad se va a analizar y a que nivel de la organización lo vamos a hacer (centros, departamentos, etc.).

Características

Los indicadores que se desarrollen para su utilización en las universidades deben estar diseñados para utilizarse tanto en una universidad en concreto como para poder hacer comparaciones entre las distintas instituciones. Con carácter general los indicadores que se utilicen en las universidades deben reunir las siguientes características para que de su aplicación se deriven los efectos pretendidos:

- ◆ **Relevancia:** deben tener relación con las funciones y los objetivos de las Universidades.
- ◆ **Verificabilidad.**
- ◆ **Neutros** o no sesgados.
- ◆ **Cuantificables:** deben estar especificados de forma cuantitativa.
- ◆ **Económicamente** factibles: su implantación debe tener una relación coste-beneficio positiva.
- ◆ **Aceptabilidad institucional:** deben ser aceptados por todas las partes involucradas en la actividad universitaria.
- ◆ Deben facilitar la **comprensión** de la actividad de las universidades y ayudar a su mejora.





Tipos de indicadores de gestión

En la literatura técnica existen muchas clasificaciones de los indicadores de gestión de las entidades públicas, que se ven aumentadas si se trata de las universidades. Siguiendo el criterio de simplicidad que guía estas notas, he clasificado los indicadores en tres grupos relacionados con las tres principales actividades que se desarrollan en las universidades (aunque la primera sea un mero soporte de las otras dos):

Indicadores de la situación económico-financiera

Se utilizarán los mismos indicadores empleados para el resto de entes públicos, con ligeras adaptaciones a las características de las instituciones universitarias, por lo que no voy a entrar a comentarlos.

Indicadores sobre la actividad de educación superior

Sin perjuicio de la importancia indiscutible que tienen la investigación y la difusión de la cultura, la enseñanza superior es percibida por la sociedad en general y por la clase política en particular como la principal función desarrollada por las uni-

versidades. Probablemente ello sea debido al mayor impacto social que dicha actividad tiene entre los ciudadanos, y tiene su reflejo en los mecanismos establecidos para la financiación corriente de las universidades, basados fundamentalmente en el número de estudiantes matriculados, bien mediante sistemas más o menos simples, bien en fórmulas matemáticas de mayor complejidad que incluyen otros factores adicionales.

Adicionalmente la docencia es una actividad con múltiples *inputs*, un proceso de producción del servicio complejo y diversos *outputs*, lo que dificulta la elaboración de indicadores aceptables. Un enfoque posible para diseñar indicadores de gestión que permitan medir y evaluar la *performance*/rendimiento de la actividad educativa consiste en realizar su estudio teniendo en consideración las dos dimensiones de dicha actividad, que se comentan a continuación.

✓ Dimensión longitudinal

Un adecuado estudio de indicadores de gestión de la actividad educativa debe reflejar el proceso de producción de este tipo de servicio y se requerirá información sobre las distintas fases o etapas del mismo, a saber:

INPUTS: Pueden ser recursos humanos (Personal de Administración y Servicios y Personal Docente e Investigador), materiales, tecnológicos y financieros. Para medir el personal docente, habrá que tener en cuenta que existe una amplia variedad de tipos de profesores con una dedicación diferente, por lo que se deberá utilizar una unidad de medida uniforme equivalente a la dedicación del profesor con ocho horas de docencia semanal.

PROCESOS: Los *inputs* son utilizados de varias formas para producir una serie de *outputs* que se manifiestan a lo largo (*outputs intermedios*) y al final (*outputs finales*) del proceso de producción del servicio educativo.

OUTPUTS INTERMEDIOS: Son aquellos *outputs* que están en proceso de convertirse en *outputs finales*. Por ejemplo, son *outputs intermedios* el número de alumnos equivalentes a tiempo completo (AETC) que han aprobado un ciclo o un curso.

OUTPUTS FINALES: Se incluirá a aquellos estudiantes que hayan obtenido una titulación oficial de la universidad, y a aquellos que han dejado la universidad voluntariamente o no, antes de haber finalizado sus estudios.

Actividad	Indicadores
Gestión económica financiera	De la situación económico-financiera
Docente	Sobre la actividad de educación superior
Investigadora	Sobre la actividad investigadora



OUTCOMES: Refleja los logros de los estudiantes en la sociedad tras haber finalizado sus estudios. Debe contemplar de alguna forma los objetivos de los poderes públicos en sus políticas de empleo y de educación superior.

✓ **Dimensión transversal**

En esta dimensión transversal se reflejan las características o atributos que debe tener la educación superior universitaria y que tienen su relevancia para los distintos agentes y grupos sociales con intereses en la misma. Casi todos los atributos tienen su fundamento en las normas de distinto rango que regulan el funcionamiento de las universidades desde la Constitución y la LRU hasta, en el caso de la Comunidad

Valenciana, el *Programa plurianual para la financiación del sistema público universitario valenciano*, que han establecido los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad, acceso, calidad, relevancia, etc. Consideraremos los siguientes:

ACCESO: El grado de disponibilidad de plazas universitarias para estudiantes que han finalizado los estudios secundarios y superado las pruebas de acceso.

GRADO DE SATISFACCIÓN: De los estudiantes y empleadores de los titulados respecto de la educación proporcionada.

EFICIENCIA: El grado en el que los recursos disponibles son minimizados para la producción de deter-

minados *outputs* (estudiantes en sus estados intermedios o final).

EQUIDAD: El grado en que los residentes en el ámbito territorial de la universidad tienen idénticas oportunidades para acceder a la misma.

CALIDAD: El grado en el que la enseñanza proporcionada por la universidad alcanza determinados niveles de calidad generalmente aceptados.

CANTIDAD: Este atributo se refiere al número de estudiantes que finalizan las distintas etapas o ciclos de los planes de estudios.

RELEVANCIA: Este atributo hace referencia a la relación que existe entre los titulados de una universidad y las necesidades de la sociedad.

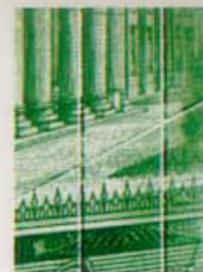
✓ **Indicadores identificados**

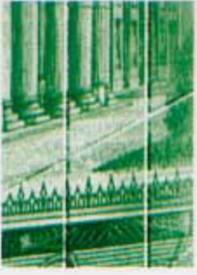
Dentro del amplio abanico de indicadores que se pueden elaborar, identificaremos aquel que nos permite verificar el cumplimiento de alguno de los atributos antes señalados. Y poniéndolo en relación con la fase del proceso productivo del servicio que corresponda, seleccionaremos los indicadores más relevantes de acuerdo con los objetivos de nuestra auditoría. A continuación se señala un pequeño grupo de indicadores que pueden considerarse de relevancia explicando la forma de calcularlos:

Idoneidad:

Número de estudiantes que se han matriculado en su primera preferencia

Número total de estudiantes que han superado las pruebas de acceso





Equidad redistributiva:

$$\frac{\text{Número de becarios matriculados}}{\text{Número total de alumnos matriculados}}$$

Coste por profesor:

$$\frac{\text{Gasto personal docente}}{\text{Número de profesores equivalentes de 8 horas}}$$

Ratio profesor-alumno:

$$\frac{\text{Número AETC}}{\text{Número de profesores equivalentes de 8 horas}}$$

Gasto corriente por alumno:

$$\frac{\text{Total gasto corriente}}{\text{Número de AETC}}$$

Indice de aprobados:

$$\frac{\text{Número de AETC aprobados}}{\text{Número de AETC matriculados}}$$

Indice de éxito escolar:

$$\frac{\text{Número de AETC que finalizan los estudios con éxito}}{\text{Número de AETC matriculados "n" años antes (n=duración de los estudios)}}$$

Relevancia social:

$$\frac{\text{Número de titulados en aquellas áreas en las que existe déficit de profesionales}}{\text{Déficit de titulados estimado por el gobierno}}$$

Indicadores sobre la actividad investigadora

En relación con la actividad investigadora desarrollada por las universidades los indicadores más utilizados en aquellos centros que tienen establecidos indicadores de gestión, son los siguientes: análisis de publicaciones efectuadas, análisis de citas y comités de evaluación.

▲ Análisis de publicaciones efectuadas

El análisis de las publicaciones editadas, que puede ser hecho tanto a nivel de investigadores individuales como de departamentos o de universidades en conjunto, consiste en su forma más simple en medir el *output* de la investigación realizada mediante el procedimiento de computar el número de publicaciones realizadas. Este sistema puede ser perfeccionado,

matizado o modificado en distintos grados ya que se puede diferenciar entre artículos y libros, se puede considerar únicamente determinado número de revistas de reconocido prestigio científico, etc.

▲ Análisis de citas

El análisis de citas consiste en computar el número de veces que una publicación (artículo o libro) ha sido citada en la literatura científica y técnica. También puede realizarse la medición a nivel individual, de departamento o de universidad y el elemento diferenciador respecto del análisis de publicaciones es que introduce una suerte de factor corrector de su calidad y por tanto del resultado de la investigación realizada, ya que cuanto más innovadora sea una publicación mayores probabilidades tendrá de ser citada.

▲ Comités de evaluación

El tercer método para evaluar la investigación es el de comités de evaluación. En este método un grupo de reconocidos expertos analiza los trabajos de investigación realizados y de acuerdo con su criterio científico evalúa a los distintos investigadores. La principal ventaja de este método respecto de los dos anteriores consiste en que permite tener en cuenta no solo los factores puramente mecánicos de la investigación publicada, sino valorar otros aspectos relevantes de la investigación. En España existe la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora que periódicamente evalúa la actividad investigadora del personal docente e investigador de las universidades.

Riesgos y precauciones a adoptar

La utilización de los indicadores de gestión en las universidades y su uso en la auditoría operativa sin duda debe reportar importantes beneficios para el mejor conocimiento de la actividad desarrollada, pero no es una herramienta exenta de riesgos en su utilización y algunos de ellos podrían ocasionar efectos contrarios a los pretendidos. Estas son algunas precauciones que será necesario tener en cuenta a la hora del diseño y utilización de los indicadores:

X La utilización de los indicadores de gestión es una ayuda en el proceso de toma de decisiones, pero no deben convertirse en un sustituto del juicio de los profesionales, ni deben convertirse en un fin en sí mismos, es decir, no debe plantearse su seguimiento y consecución a cualquier coste ya que podrían distorsionar y desincentivar la innovación y el cambio. Por ejemplo, debe evitarse el riesgo de utilizar indicadores que comienzan como simples medidas que proporcionan información cuantifi-

cable y acaban identificándose como normas y estándares a conseguir.

- X Los indicadores deben ser evaluativos antes que prescriptivos y su formulación y utilización tiene que hacerse en un sentido positivo que incentive determinados comportamientos o actividades en lugar de inhibir otras.
- X Las universidades son organizaciones complejas con múltiples agentes, objetivos y funciones, por ello resulta esencial cuando analicemos los indicadores de gestión obtenidos de distintas universidades o departamentos, que las diferencias respecto de la *media* o de cualquier criterio de referencia no tenga el tratamiento de *mejor* o *peor* ya que en principio lo que indica es *diferente*, y lo que debe hacerse es analizar a fondo las diferencias. Así pues, las comparaciones deben efectuarse con prudencia, y más que respuestas los indicadores nos plantearán interrogantes que deberán ser objeto de análisis más profundos, evitando efectuar conclusiones precipitadas. ■

