



## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

### FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 42E “EDUCACIÓN ESPECIAL”

#### INTRODUCCIÓN

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación (Ley 1/1988, de 17 de marzo), y conforme a lo previsto en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2016, ha realizado un informe de fiscalización de carácter operativo sobre el programa presupuestario 42E “Educación Especial”.

El capítulo I del título III de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (en adelante LEA), en su artículo 113 considera “Alumnado con Necesidades Específicas de Apoyo Educativo” (en adelante ANEAE) al siguiente alumnado:

- El que presente necesidades educativas especiales debidas a diferentes grados y tipos de capacidades personales de orden físico, psíquico, cognitivo o sensorial;
- El que, por proceder de otros países o por cualquier otro motivo, se incorpore de forma tardía al sistema educativo;
- El que precise de acciones de carácter compensatorio;
- El que presenta altas capacidades intelectuales.

Por ello, la Consejería de Educación, administración educativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, clasifica al ANEAE en cuatro grupos:

- NEE – Alumnado con necesidades educativas especiales
- DIA – Alumnado con dificultades de aprendizaje
- COM – Alumnado que precisa de acciones de carácter compensatorio
- ACI – Alumnado con altas capacidades intelectuales

La escolarización del ANEAE se llevará a cabo en centros educativos ordinarios. En el caso concreto del alumnado con NEE, la escolarización será preferentemente en dichos centros y se podrá organizar en las modalidades siguientes:

- a) En un grupo ordinario a tiempo completo.
- b) En un grupo ordinario con apoyos en periodos variables.
- c) En un aula de educación especial.

La escolarización del alumnado con NEE sólo se realizará en centros específicos de educación especial (en adelante CEEE) cuando, por sus especiales características o grado de discapacidad, sus necesidades educativas no puedan ser satisfechas en régimen de integración en un centro ordinario.

La finalidad del programa 42E “Educación Especial” es garantizar al ANEAE, en función de las necesidades que presenten, el cumplimiento de los siguientes objetivos:

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

- 1) lograr su inclusión en los centros ordinarios sostenidos con fondos públicos
- 2) facilitar el acceso al sistema educativo en Centros Específicos de Educación Especial

Las actividades a desarrollar con este programa se concretan en la dotación de: recursos humanos especialistas en atención a estos alumnos; equipamiento adecuado a las necesidades; becas; y proveer a los Centros Específicos de recursos humanos y materiales.

El gasto asociado a este programa, en términos de obligaciones reconocidas, ha sido de 351,58 millones de euros en el ejercicio 2016 frente a los 306,90 millones de euros del ejercicio 2012.

### OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El objetivo de la fiscalización es evaluar si el programa 42E "Educación Especial" se gestiona por la Consejería de Educación de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía y si existen áreas de mejora. La gestión se examina por comparación con los criterios adecuados; por ende, conlleva el análisis de las causas de las posibles desviaciones de estos criterios u otros problemas. Su objetivo es responder a preguntas clave de fiscalización y proporcionar recomendaciones de mejora.

Para facilitar la evaluación referida, este objetivo se formula en términos de preguntas, a partir de los objetivos previstos en la "ficha de cumplimiento de objetivos por programas", incluida en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, quedando de la siguiente manera:

- Objetivo 1: ¿Se logra la inclusión del Alumnado con Necesidades Específicas de Apoyo Educativo en los centros ordinarios sostenidos con fondos públicos?
- Objetivo 2: ¿Se facilita el acceso al sistema educativo del Alumno con Necesidades Educativas Especiales en Centros Específicos de Educación Especial?

Estos, a su vez, se han desagregado en sub-objetivos, también en forma de preguntas, cuyas respuestas conforman las principales conclusiones de este informe.

El alcance objetivo de la fiscalización es la gestión de los fondos públicos del programa 42E "Educación Especial" destinados a la atención del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, escolarizados en distintas etapas y ciclos educativos (educación infantil, primaria, secundaria y especial) impartidos en los centros docentes sostenidos con dichos fondos (centros públicos y concertados).

El alcance subjetivo de la fiscalización son los órganos de la Consejería de Educación que tienen responsabilidad en la ejecución del programa 42E "Educación Especial".

Los recursos específicos del ANEAE que precise acciones de carácter compensatorio (COM) se registran en el programa presupuestario 42F "Educación compensatoria", por lo que dicho alumnado no forma parte del alcance de este informe, si bien ha sido considerado en diversos apartados del informe relativos al ANEAE en su globalidad.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

El alcance temporal de la fiscalización abarca cuatro cursos escolares, desde 2012/2013 a 2015/2016. Para la mayoría de los datos económicos el alcance es el periodo de cinco años naturales 2012-2016. Se ha ampliado hasta el año 2016 para asegurar un análisis lo más actual posible de los asuntos de índole económica y presupuestaria.

### LIMITACIONES AL ALCANCE

Las siguientes incidencias suponen limitaciones al alcance previsto del informe e impiden evaluar el cumplimiento de determinados objetivos y sub-objetivos de la fiscalización:

- Los datos relativos al número de plazas ofertadas, número de solicitudes presentadas y peticiones admitidas del proceso de escolarización en aulas específicas contienen incidencias que no han sido suficientemente aclaradas y que no posibilitan una adecuada interpretación de la información que permita concluir sobre este asunto del sub-objetivo 1.1 *“¿El número de centros y plazas escolares garantizan la escolarización del ANEAE?”*.
- No se ha dispuesto de información sobre determinadas fechas del proceso de adquisición de recursos específicos y ayudas técnicas destinadas al ANEAE, cuya gestión ha sido competencia de la Agencia Pública Andaluza de Educación desde el curso 2014/2015. Ello ha impedido valorar la eficacia y efectividad de estas adquisiciones en relación al criterio de auditoría "coste de los recursos" del sub-objetivo 1.3 *“¿Existen otros recursos que ayuden a la escolarización o a la educación inclusiva del ANEAE?”*.
- No ha sido posible evaluar el criterio de auditoría "abandono escolar" del sub-objetivo 1.6.2 *“¿Qué nivel de absentismo y abandono escolar tienen el ANEAE?”* porque la Consejería de Educación no ha suministrado información relativa al indicador diseñado, ni otra documentación alternativa para valorarlo.
- La Consejería de Educación no ha aportado información para atender los indicadores del criterio de auditoría del sub-objetivo 1.6.3 *“¿Qué nivel de progresión obtiene el ANEAE durante su periodo educativo?”*. No obstante, ha suministrado datos relativos a los niveles de titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, de los cuales se extraen las conclusiones.
- Se han identificado partidas de gasto, mayoritariamente de gastos de personal, que afectan a la educación especial pero que no están contabilizadas en el programa 42E, sino en el resto de programas presupuestarios de la Consejería de Educación. Estas partidas no han sido cuantificadas por la Consejería de Educación, pero se presumen de importancia dada su naturaleza. Esta cuestión no ha permitido completar el análisis del sub-objetivo 1.7 *“¿Se ejecutan los recursos financieros disponibles en el programa 42E?”*.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

- No ha sido posible evaluar el cumplimiento del segundo objetivo de auditoría a partir de los documentos y análisis que se había previsto ya que la Consejería de Educación no ha suministrado la información requerida en relación al seguimiento, evaluación, cumplimiento de los objetivos y cuantificación de los indicadores del "Plan de Actuación para la Mejora de la Atención Educativa al alumnado escolarizado en Centros Específicos de Educación Especial en Andalucía 2012-2015".

De esta carencia de información destaca el retraso en la elaboración del informe final, que le compete a la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, ya que ha transcurrido más de dos años desde la finalización del Plan. No obstante, este documento ha sido entregado en el trámite de alegaciones acontecido en el mes de junio de 2018, fuera del alcance del periodo de ejecución de la fiscalización.

### CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN

#### CONCLUSIONES DEL OBJETIVO 1 – CENTROS ORDINARIOS

En relación al **sub-objetivo 1.1 "¿El número de centros y plazas escolares garantizan la escolarización del ANEAE?"** se obtienen las siguientes conclusiones:

- La escolarización del ANEAE se garantiza matriculando más alumnos en los centros que dispongan de recursos específicos para su atención.
- Esta práctica de agrupar a los alumnos en centros que ya tienen los recursos, debe asegurar el cumplimiento de uno de los principios de equidad previstos en el artículo 113.6 de la LEA, el cual determina que la escolarización del ANEAE garantizará las condiciones más favorables para el mismo, por lo que la Administración educativa realizará una distribución equilibrada de este alumnado entre los centros docentes sostenidos con fondos públicos, en condiciones que faciliten su adecuada atención educativa y su inclusión social.
- El número medio de alumnos por centro ha crecido motivado por el mayor número de ANEAE (de 81.343 a 100.027 alumnos) frente a un menor aumento del número de centros con unidades de educación especial y de los recursos puestos a su disposición en dichos centros (de 2.928 a 2.944 centros públicos y permaneciendo invariable la cifra de 415 centros concertados).

En relación al **sub-objetivo 1.2 "¿El número de profesores de educación especial es suficiente para garantizar la escolarización o la educación inclusiva del ANEAE?"** se obtienen las siguientes conclusiones:

- En el caso concreto de las aulas específicas de los centros concertados y públicos, el número medio de alumnos es inferior a los máximos previstos en las instrucciones anuales de escolarización, por lo que este recurso docente, en forma de unidad de educación especial específica, es suficiente conforme a dichas normas.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

- No obstante, desde la perspectiva del total de profesores de educación especial, el incremento de alumnado demandante (28% en los centros concertados y 22% en los centros públicos) no se corresponde en la misma proporción con la variación de los recursos disponibles en términos de unidades de educación especial y, por tanto, de profesores de pedagogía terapéutica y de audición y lenguaje (-0,2% en los centros concertados y 7,3% en los públicos).

En relación al **sub-objetivo 1.3 “¿Existen otros recursos que ayuden a la escolarización o educación inclusiva del ANEAE?”** se obtienen las siguientes conclusiones:

- Existen diversos recursos para favorecer la escolarización inclusiva.
- En cuanto al número de monitores de educación especial de los centros docentes públicos, se han incrementado en menor proporción que el número de alumnos que necesita este recurso.
- En cambio, las becas y ayudas han crecido en cuanto al número de beneficiarios e importes concedidos.

En relación al **sub-objetivo 1.4 “¿Qué nivel de orientación educativa recibe el ANEAE?”** se obtienen las siguientes conclusiones:

- El nivel de orientación educativa es mejorable pues está determinado por la elevada ratio de alumnos atendidos por los orientadores, lo que puede afectar a la atención y necesidades que requieren estos alumnos.
- Las memorias del Plan Provincial de Orientación que anualmente elaboran los Equipos Técnicos Provinciales de Orientación Educativa y Profesional de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación ponen de manifiesto la variedad, complejidad y cantidad de actividades desarrolladas, con unos recursos humanos muy limitados.

En relación al **sub-objetivo 1.5 “¿Qué nivel de atención recibe el ANEAE?”**, no es posible valorarlo por los siguientes motivos:

- Existen carencias de información en relación a la correspondencia entre la atención necesitada y la atención recibida por cada alumno con necesidades específicas de apoyo educativo, lo que impide la valoración de la respuesta dada a cada uno de ellos.
- La atención necesitada que se registra en el sistema SENECA para cada alumno coincide con atención recibida con los medios disponibles, lo cual no siempre se corresponde con la atención realmente necesaria.
- La Consejería de Educación no realiza una evaluación de la satisfacción del ANEAE de forma específica y particular, si bien algunos centros docentes han implementado sistemas de evaluación.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

- Según datos de la Consejería de Educación, el número de quejas, reclamaciones, denuncias y recursos interpuestos por los padres, madres y representantes del ANEAE resulta muy bajo, en relación al total de este alumnado. Sólo se ha informado de 102 notificaciones al respecto.

En el Anexo II del informe se recogen las conclusiones de las entrevistas mantenidas con los representantes de las asociaciones de ANEAE, en las que exponen sus demandas y observaciones a la Consejería de Educación.

En relación al **sub-objetivo 1.6 “¿Cuáles son los resultados académicos del ANEAE?”** se obtienen las siguientes conclusiones:

- Las medidas que favorecen la permanencia del ANEAE en el sistema educativo durante más años facilitan la titulación en la ESO.
- En relación al curso 2015/2016, los 1.244 alumnos con NEE que titulan en 4ª de la ESO representan el 34,72% de los alumnos que había en 1º de la ESO en el curso 2012/2013. En el caso de los 1.552 alumnos con DIA que titulan, este porcentaje alcanza el 38,79%, mientras que para los 834 alumnos con ACI el porcentaje es del 112,39%.

Este sub-objetivo 1.6 se desagrega en varios sub-objetivos, de los cuales se obtienen las siguientes conclusiones:

- **Sub-objetivo 1.6.1 “Resulta idónea la edad del ANEAE durante el periodo de educación obligatoria?”:**
  - En cada año escolar, el número de alumnos que supera el curso con la edad idónea va disminuyendo desde los primeros cursos de Primaria hasta el final de la Secundaria Obligatoria (4º ESO). En cambio, en comparación con el curso anterior, esta cifra crece, en valores absolutos y proporcionalmente.
  - Por otra parte, aumenta el número de alumnos que superan el curso un año después de la edad idónea, o posteriormente como ocurre con mayor frecuencia en la ESO, tanto en el mismo año escolar como en comparación con el anterior.

Este hecho viene motivado por las medidas que favorecen la permanencia del ANEAE en el sistema educativo durante más años, reguladas normativamente, y que garantizan su escolarización y aumentan las posibilidades de obtener la titulación de ESO.

- **Sub-objetivo 1.6.2 “¿Qué nivel de absentismo y abandono escolar tienen el ANEAE?:**
  - El nivel de absentismo escolar es bajo. Un 2,77% del alumnado ha tenido algún expediente de absentismo escolar.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

- En cuanto al nivel de abandono escolar, la Consejería de Educación no ha suministrado información sobre el criterio de auditoría e indicador diseñado, por lo que no se puede evaluar esta cuestión ni el impacto o efecto en otras variables de este informe.
- **Sub-objetivo 1.6.3 “¿Qué nivel de progresión obtienen el ANEAE durante el periodo educativo?”:**
  - El alumnado con NEE que obtiene la titulación en la ESO ha aumentado, alcanzando el 70% de estos ANEAE matriculados en 4º de la ESO.
  - De igual forma, el alumnado con DIA también mejora los niveles de titulación en la ESO, llegando al 80% de estos alumnos del último curso de esta etapa educativa.
  - En los alumnos con ACI, casi el 96% obtiene el título de ESO.

En relación al **sub-objetivo 1.7 “¿Se ejecutan los recursos financieros disponibles en el programa 42E?”** se obtienen las siguientes conclusiones:

- Los recursos financieros en términos de créditos dispuestos durante el periodo 2012-2016 han sido de 1.613,65 millones de euros, los cuales se han ejecutado al 100% y pagado al 96,38%.
- Además, existen gastos imputables a educación especial no incluidos en el programa presupuestario 42E, de los cuales no se ha dispuesto información cuantificada para evaluar el gasto totalmente ejecutado.

En relación al **sub-objetivo 1.8 “¿Son suficientes los recursos financieros para atender al ANEAE?”** se obtienen las siguientes conclusiones:

- El gasto medio por ANEAE ha disminuido un 18,15% en el periodo analizado, pasando de 4.576,74 €/alumno en 2012 a 3.745,97 €/alumno en 2016. Aunque el gasto presupuestario ejecutado ha aumentado un 14,56%, no ha sido suficiente para compensar el incremento del 39,36% del número de ANEAE, por lo que sería necesario mayores dotaciones presupuestarias para mantener la prestación del servicio en similares condiciones.
- Las asociaciones de ANEAE destinan recursos propios para atender y/o complementar los recursos de la Administración, tanto en forma de ayudas monetarias, apoyo educativo, atención a la familia, asesoramiento jurídico, etc.

En relación al **sub-objetivo 1.9 “¿Se han ejercido las funciones de inspección educativa en los centros docentes?”** solo cabe concluir que no se ha obtenido información relevante y actualizada directamente relacionada con el ANEAE.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

### CONCLUSIONES DEL OBJETIVO 2 – CENTROS ESPECÍFICOS DE EDUCACIÓN ESPECIAL

En relación al **objetivo 2 “¿Se facilita el acceso al sistema educativa del alumno con necesidades educativas especiales en Centros Específicos de Educación Especial?”** se obtienen las siguientes conclusiones:

- No ha sido posible evaluar el cumplimiento de este objetivo de auditoría a partir de los documentos y análisis que se había previsto ya que la Consejería de Educación no ha suministrado toda la información requerida en relación al “Plan de Actuación para la Mejora de la Atención Educativa al alumnado escolarizado en Centros Específicos de Educación Especial en Andalucía 2012-2015”.
- En el Anexo II del informe pueden verse las demandas de los representantes de las asociaciones de ANEAE, en relación con los CEEE.

### RECOMENDACIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN

- Teniendo en cuenta que el gasto presupuestario ejecutado ha crecido en menor proporción que el número de ANEAE, sería aconsejable adecuar los recursos docentes y no docentes (PT, AL, monitores y orientadores) a esta realidad.
- Deberían implementarse sistemas de evaluación de la satisfacción del ANEAE y de sus familias, de forma separada a las habituales y recurrentes encuestas diseñadas por la Consejería de Educación.
- La Consejería de Educación debería disponer de un marco estratégico de educación especial, que abarque, no solo a los centros ordinarios sino también a los centros específicos. La experiencia, aún sin evaluar, del “Plan de Actuación para la Mejora de la Atención Educativa al alumnado escolarizado en Centros Específicos de Educación Especial en Andalucía 2012-2015” es un ejemplo de la necesidad de estos marcos estratégicos.

El diseño de este marco debería contar con adecuados sistemas de evaluación y seguimiento, en forma de objetivos e indicadores, supliendo con ello las carencias habituales de estos elementos de los programas presupuestarios.

También debería cuantificar los créditos asignados, que afectan tanto al programa presupuestario 42E como al resto de programa de la consejería que ejecutan gastos relacionados con la educación especial.

- En todo caso y en relación al programa presupuestario 42E, los objetivos, actividades e indicadores del programa deberían ser más concretos y definir una clara correlación entre los mismos y con las distintas fuentes de información de la Consejería de Educación.
- La recomendación de un marco estratégico y la mejora del programa presupuestario deben tender a la evaluación del cumplimiento, la determinación del coste asociado y el análisis de eficacia, eficiencia y economía de esta importante política pública.





## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

- La Inspección Educativa de Andalucía debería concretar actuaciones de inspección dedicadas exclusivamente a estos alumnos, como ya hiciera en años anteriores.
- El Gobierno, a través de la Consejería de Educación, debe cumplir con lo previsto en el artículo 186 de la LEA, presentando anualmente al Parlamento de Andalucía un informe sobre el gasto público en educación, en el que se analice desde el punto de vista económico el rendimiento del sistema educativo público y el de sus centros, y las recomendaciones que se derivan de dicho análisis.

Sería recomendable que dicho informe incluya un análisis específico sobre la educación especial.

- El movimiento asociativo, representativo de muchas de las tipologías de ANEAE y que agrupa a familias de estos alumnos, ha planteado determinadas demandas, recomendaciones y sugerencias, que deberían ser estudiadas. Gran parte de ellas coinciden con los resultados y conclusiones de este informe.

**NOTA:** Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en [www.ccuentas.es](http://www.ccuentas.es).