DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización del programa presupuestario 42E "Educación Especial"

(JA 05/2016)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2016 un informe de fiscalización sobre el programa presupuestario 42E "Educación especial".

2. OBJETIVOS Y ALCANCE

2.1. Objetivos

El objetivo de la fiscalización es determinar 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 desviaciones de estos criterios u otros problemas. Su objetivo es responder a preguntas clave de fiscalización y proporcionar recomendaciones de mejora.

Para realizar la evaluación referida en los términos señalados, se han utilizado los objetivos previstos para este programa, formulados en términos de preguntas, los cuales a su vez se subdividirán en sub-objetivos, en forma de preguntas, y sus pertinentes criterios de auditoría:

- Objetivo 1: ¿Se logra la inclusión del Alumno con Necesidades Especificas de Apoyo Educativo (en adelante ANEAE) en los centros ordinarios sostenidos con fondos públicos?

- Objetivo 2: ¿Se facilita el acceso al sistema educativo del Alumno con Necesidades Educativas Especiales (uno de las tipologías de ANEAE) en Centros Específicos de Educación Especial?

2.2. Alcance

El alcance objetivo de la fiscalización son los fondos públicos gestionados por el programa 42E "Educación especial", destinados a la atención de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo que cursan los estudios de educación infantil, primaria y secundaria en los centros docentes sostenidos con dichos fondos.

La distribución del gasto de este programa, en términos de obligaciones reconocidas, durante el periodo 2012-2015 ha sido la siguiente:

OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PROGRAMA 42E

Referencia presupuestaria	Naturaleza del gasto	2012	2013	2014	2015
Capítulo 1	Gastos de personal	207.460.526,66	214.985.376,90	220.138.227,62	240.975.593,49
Capítulo 2	Gastos corrientes	916.445,81	974.125,49	344.144,06	327.589,62
Capítulo 3	Gastos financieros	3.938,41	3.424,59	5.175,12	1.429,00
Artículos 44 y 74	Transferencias de financiación a la Agencia Pública de Educación de Andalucía	15.635.586,24	10.583.868,00	10.150.000,00	10.700.000,00
Conceptos 480, 483 y 487	Becas y ayudas al estudio	10.177.580,18	6.027.822,19	13.145.319,22	7.780.748,28
Subconcepto 48806	Centros concertados: unidades concertadas y convenios	72.412.960,67	73.089.352,95	73.343.935,75	72.375.116,76
Capitulo 6	Inversiones	237.805,97	204.753,39	0,00	0,00
Total Programa		**306.844.843,94**	**305.868.723,51**	**317.126.801,77**	**332.160.477,15**

Fuente: Cuentas Generales 2012 – 2015. **Cuadro nº 1**

Como se indicó anteriormente, la Consejería clasifica a los ANEAE en cuatro grupos:

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

Los recursos específicos de los ANEAE que precisen 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. Además, las estadísticas de la Consejería de Educación no incluyen este colectivo como ANEAE, cuando legalmente lo son.

El alcance temporal de la fiscalización abarca los cursos escolares 2012/2013 al 2015/2016, si bien la mayoría de los datos económicos se refieren al periodo de años naturales 2012-2015.

Esta fiscalización se desarrolla de conformidad con los Principios Fundamentales de las Fiscalización Operativa (ISSAIS-ES 300) y las Normas y Directrices para la Fiscalización Operativa (ISSAI-ES 3000) de las Instituciones Públicas de Control Externo. En la Auditoría Operativa no es necesario emitir opinión, y por tanto no tiene sentido calificarla como de seguridad razonable o limitada (ISSAI-ES-300 punto 18).

3. CONOCIMIENTO DE LA MATERIA FISCALIZADA

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), en el capítulo I del título II, regula la atención al "Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo". Los principios que marcan la atención a estos alumnos por parte de las Administraciones educativas son:

DIRECTRICES TÉCNICAS

- Disponer los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivos establecidos con carácter general en la presente Ley.
- Asegurar los recursos necesarios para que los alumnos que requieren una atención educativa diferente a la ordinaria puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.
- Establecer los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas del alumnado que requiere una atención educativa diferente a la ordinaria.
- Iniciar la atención integral al ANEAE desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión.
- Garantizar la escolarización, regular y asegurar la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización y a los procesos educativos de este alumnado.

Las cuatro secciones del referido capítulo I establecen las siguientes categorías de ANEAE:

- Alumnado que presenta necesidades educativas especiales
- Alumnado con altas capacidades intelectuales
- Alumnado con integración tardía en el sistema educativo español
- Alumnado con dificultades específicas de aprendizaje

Por su parte, 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 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 a los 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

Debe resaltarse que el apartado 5 del artículo 113 de la LEA establece que la escolarización de los ANEAE se regirá por los principios de normalización, inclusión escolar y social, flexibilización, personalización de la enseñanza y coordinación interadministrativa.

DIRECTRICES TÉCNICAS

El marco procedimental de atención al ANEAE se determina en las Instrucciones de 22 de julio de 2015, de la Dirección General de Participación y Equidad, por las que se establece el protocolo de detección, identificación del ANEAE y organización de la respuesta educativa. Estas instrucciones, fruto de la aplicación de la Ley 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación y su desarrollo normativo, del Decreto 147/2002, de 14 de mayo, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a sus capacidades personales, y de la Orden de 19 de septiembre de 2002, por la que se regula la realización de la evaluación psicopedagógica y el dictamen de escolarización, sirven para aclarar y homogeneizar las actuaciones en todo el territorio andaluz.

La escolarización del ANEAE puede hacerse en centros docentes ordinarios o en centros específicos de educación especial, tanto públicos como concertados. A su vez, la escolarización en los centros ordinarios se podrá organizar en las siguientes modalidades:

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 finalidad del programa 42E "Educación especial" es garantizar a los ANEAE, en función de las necesidades que presenten, el cumplimiento de los objetivos siguientes:

- lograr su inclusión en los centros ordinarios sostenidos con fondos públicos
- 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.

La responsabilidad de su ejecución la comparten diversos centros directivos de la Consejería de Educación: la Secretaria Gral. de Educación, la Secretaria Gral. Técnica, la D.G. de Planificación, la D.G. de Recursos Humanos y la D.G. de Participación y Equidad.

Presupuestariamente, durante el periodo analizado 2012 a 2015, las asignaciones presupuestarias y la ejecución contabilizada respecto al cumplimiento de los objetivos y actividades citados han sido las siguientes:

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA 42E

Euros

AGRUPACIÓN	AÑO	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS DEFINITIVOS	CRÉDITOS DISPUESTOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS MATERIALIZADOS
01. Ejercicio cte.	2012	314.710.101,00	103.061.516,18	306.844.902,15	306.844.843,94	288.106.124,17
	2013	289.220.837,00	113.206.704,73	305.873.748,55	305.868.723,51	294.024.744,79
	2014	283.703.066,00	294.723.221,32	317.133.604,92	317.126.801,77	300.087.558,45
	2015	299.374.564,00	303.306.019,27	332.162.134,97	332.160.477,15	330.166.746,35
Total 01		**1.187.008.568,00**	**814.297.461,50**	**1.262.014.390,59**	**1.262.000.846,37**	**1.212.385.173,76**
			68,60%	**154,98%**	**100,00%**	**96,07%**

11. Remanentes	2012	0,00	58.000,00	58.000,00	58.000,00	58.000,00
Total 11		**0,00**	**58.000,00**	**58.000,00**	**58.000,00**	**58.000,00**

21. Residuos	2012	0,00	0,00	0,00	14.667.837,22	14.667.837,22
	2013	0,00	0,00	-1.826,00	18.736.893,77	18.736.893,77
	2014	0,00	0,00	0,00	11.843.978,72	11.843.978,72
	2015	0,00	0,00	0,00	0,00	17.039.243,32
Total 21		**0,00**	**0,00**	**-1.826,00**	**30.580.872,49**	**47.620.115,81**

Fuente: Cuentas Generales 2012-2015. **Cuadro nº 2**

En todos los años, los créditos inicialmente asignados al programa se minoran configurándose unos créditos definitivos de menor cuantía. Se da la circunstancia que, a pesar de esta fluctuación a la baja, los créditos realmente comprometidos durante los ejercicios presupuestarios analizados superan en su conjunto a las previsiones iniciales. Este hecho, que es normativamente posible, obedece a las previsiones que anualmente establecen las leyes de presupuestos sobre los niveles de vinculación.

Los indicadores definidos para evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario 42E se relacionan en el cuadro siguiente:

EJECUCIÓN DE LOS INDICADORES PRESUPUESTARIOS DEL PROGRAMA 42E

INDICADORES	Magnitud	2012		2013		2014		2015	
		Previsión Inicial	Cantidad Alcanzada	Previsión Inicial	Cantidad Alcanzada	Previsión Inicial	Cantidad Alcanzada	Previsión Inicial	Cantidad Alcanzada
ALUMNOS CON NECESIDADES EDUC. ESPECIALES	Alumnos	40.825	43.395	43.327	47.925	48.380	52.556	49.220	56.787
ALUMNAS CON NECESIDADES EDUC. ESPECIALES	Alumnas	22.420	23.662	23.627	25.686	25.986	28.227	26.352	30.518
Total Alumnado		63.245	67.057	66.954	73.611	74.366	80.783	75.572	87.305
ALUMNO BENEF. BECA EDUC.ESP. (H)	Alumnos	7.673	7.270	7.272	8.111	9.571	9.426	9.520	10.706
ALUMNO BENEF. BECA EDUC.ESP. (M)	Alumnas	4.077	3.680	3.682	3.955	4.847	4.489	4.480	4.875
Total Beneficiarios Becas		11.750	10.950	10.954	12.066	14.418	13.915	14.000	15.581
UNIDADES DE EDUCACION ESPECIAL	Unidades	1.440	1.382	1.471	1.413	1.529	1.459	1.547	1.484
UNIDADES EDUCACION ESPECIAL APOYO INTEGRACION	Unidades	4.300	4.338	4.592	4.868	4.304	5.383	4.353	5.858
Total Unidades		5.740	5.720	6.063	6.281	5.833	6.842	5.900	7.342
PROFESORADO CENTROS ESPECIFICOS EDUC.ESP.	Profesores	239	225	225	224	225	224	210	211
PROFESORADO CENTROS ESPECIFICOS EDUC.ESP	Profesoras	645	672	672	662	662	662	658	632
Total Profesorado		884	897	897	886	887	886	868	843
PERSONAL NO DOCENTE C. ESPECIFICOS	Hombres	83	52	52	50	50	53	48	59
PERSONAL NO DOCENTE C. ESPECIFICOS	Mujeres	175	227	227	221	221	207	217	200
Total Personal no Docente		258	279	279	271	271	260	265	259
CENTROS ESPECIFICOS DE EDUCACION ESPECIAL	Centros	59	59	59	59	59	58	59	57

Fuente: Fichas de Programa de los Presupuestos y Fichas de Cumplimiento de Objetivos por Programa de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía. **Cuadro nº 3**

En el conjunto del periodo se ha producido un aumento de 20.248 alumnos censados que han sido calificados ANEAE, lo que en términos porcentuales supone un incremento de un 30,20% sobre los existentes en 2012. A pesar de que el importe de las obligaciones reconocidas para el cumplimiento de los objetivos y actividades destinadas a este colectivo también ha aumentado en el periodo (8,25%), no lo ha hecho en igual medida.

4. INFORME A EMITIR

Se propone el siguiente índice:

1. Introducción.
2. Responsabilidad de la Consejería de Educación.
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
   3.1. Objetivos
   3.2. Alcance
   3.3. Enfoque metodológico
4. Resultados de la fiscalización: Objetivos, criterios e indicadores
   4.1. Escolarización y entorno educativo
   4.2. Resultados educativos
   4.3. Financiación

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPOS Y CALENDARIO PREVISTO

La Consejera responsable de la actuación es Sandra Garrido Fernández. El equipo de auditoría está formado por un auditor, una técnico de auditoría y dos ayudantes de auditoría.

El **calendario previsto** de trabajo es el siguiente:

Fases	Fechas
Carta de inicio de las actuaciones	06/06/2016
Inicio de la planificación:	
Documento relativo a la elaboración de indicadores	Octubre 2016
Documento de directrices técnicas	Mediados Abril/2017
Inicio de los trabajos de campo:	Octubre 2016
Finalización de la planificación (DT)	Mayo/2017
Finalización de los trabajos de campo	Julio/2017
Elaboración del Borrador del Informe	Septiembre/2017
Entrega a la Consejera	Finales Septiembre/2017

Cuadro nº 4

DIRECTRICES TÉCNICAS

La **estimación de la distribución de horas** que se corresponde con este calendario de trabajo se muestra en el siguiente cuadro. Deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

MES	DIAS LABORALES	HORAS MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICO	HORAS AYUDANTES	TOTAL HORAS
Octubre 2016	20	140	28	105	210	343
Noviembre 2016	21	147	44	147	294	485
Diciembre 2016	18	123	50	123	246	419
Enero 2017	20	132	52	132	264	448
Febrero 2017	19	133	47	133	266	446
Marzo 2017	23	161	7	161	322	490
Abril 2017	18	118	48	118	236	402
Mayo 2017	21	137	100	137	274	511
Junio 2017	21	147	100	147	294	541
Julio 2017	21	147	100	147	294	541
Septiembre 2017	21	147	100	147		247
TOTAL	**223**		**676**	**1.497**	**2.700**	**4.873**

Cuadro nº 5

Según el cuadro anterior, este trabajo podría requerir un total de 4.873 horas. De las horas indicadas no se han descontado las relativas a días de permiso disfrutados durante este periodo y que suelen afectar a los meses de diciembre, enero y abril. Además se ha considerado que el equipo ha dedicado todo su tiempo a este informe, cuando la realidad siempre es que se solapan otras tareas relativas a los anteriores informes en los que estaban participando.

Respecto a modulación de la duración de este informe, según las *"orientaciones sobre el tiempo de duración de los trabajos"* previstas en el documento *"Tiempos de elaboración y tramitación de los informes"*, se indica que esta actuación se incluye en la tipología de *"operativa/horizontal,* abarca *"cuatro ejercicios"* y resulta *"novedoso"* lo que supone un incremento del 50% sobre los 185 días de tramitación mínima. Por tanto, se estiman 278 días, cifra superior a los 223 días previstos.