DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización operativa, con enfoque evaluador, del programa de bilingüismo

(JA 04/2020)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2020 un informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, del programa de bilingüismo.

No hay antecedentes de fiscalizaciones relacionadas con este programa ni con otras actuaciones similares de la consejería competente en materia de educación. No obstante, en los anteriores planes de actuaciones se han realizado los siguientes informes sobre educación, al margen de los relativos a las universidades públicas andaluzas:

- JA 03/2019 – Fiscalización de las partidas presupuestarias destinadas a la enseñanza privada y concertada.
- JA 07/2017 – Fiscalización de las becas y ayudas al estudio: programa de gratuidad de libros de texto. Auditoría del sistema de información SÉNECA.
- JA 05/2016 – Fiscalización del programa presupuestario 42E "Educación especial".
- OE 05/2014 – Fiscalización de regularidad del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos y seguimiento de recomendaciones.
- JA 07/2012 – Fiscalización de los gastos de funcionamiento de los centros docentes no universitarios de Andalucía.

También es una novedad la aplicación del **enfoque evaluador** en la auditoría operativa.

La Guía INTOSAI GUID 9020 "Evaluación de las políticas públicas"[1] señala que "mientras la auditoría de desempeño se centra en la evaluación de la economía, la eficiencia o la eficacia, en la evaluación de las políticas públicas lo fundamental es evaluar el impacto global a corto y largo plazo de una política (lo cual implica a menudo tener en cuenta otras políticas que tengan efectos en el mismo ámbito) y valorar la pertinencia de dicha política". Este documento define la evaluación de una política pública como "el examen que se realiza para determinar la utilidad de dicha política. Una evaluación analiza, de la manera más sistemática posible, los objetivos, la ejecución, los productos, los resultados y el impacto socioeconómico de una política y mide su rendimiento con el fin de evaluar finalmente su pertinencia o adecuación."

La auditoría de desempeño examina principalmente la economía, la eficiencia y la eficacia en términos de resultados inmediatos, mientras que se define como evaluación el examen de tales resultados efectuado con un alcance y ámbito temporal mayores, tomando en consideración su impacto global y socioeconómico (INTOSAI, 2019: 10).

Por tanto, la fiscalización operativa (auditoría de desempeño) y la evaluación de políticas públicas aportan enfoques complementarios para determinar la utilidad de una política pública.

En el epígrafe de estas directrices dedicado a los objetivos y a la metodología se profundiza en el enfoque evaluador de esta fiscalización.

[1] **Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI** (2019): "Evaluación de Políticas Públicas". Disponible en: https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=9000-9999
Esta guía ha reemplazado a la INTOSAI GOV 9400 "Directrices para la evaluación de políticas públicas" (2016).

2. CONOCIMIENTO DEL ENTORNO DE FISCALIZACIÓN

2.1. Naturaleza y objeto

2.1.1. Competencia y unidades administrativas

La **competencia** para "la gestión y coordinación de las actuaciones y programas relacionados con el bilingüismo, así como de los intercambios y estancias formativas del alumnado" corresponde a la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa -en adelante DGOEE- (art.10.n del Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Deporte, modificado posteriormente por el Decreto 579/2019, de 15 de octubre). Anteriormente, esta competencia correspondió a la Dirección General de Innovación y Formación Profesional (art.11.j del Decreto 207/2015, de 14 de julio, por el que establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, modificado por el Decreto 183/2017, de 14 de noviembre).

Esta DGOEE asume las competencias en materia de evaluación del sistema educativo andaluz, incluyendo las que tenía atribuida la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, extinguida desde el 2 de agosto de 2019, mediante el Decreto 529/2019, de 30 de julio.

Estas **competencias de evaluación** son las siguientes:

- La ordenación de la evaluación del sistema educativo andaluz, así como la definición de los criterios de evaluación del rendimiento escolar del alumnado y su análisis.
- La coordinación de la evaluación del sistema educativo andaluz.
- La realización de las evaluaciones del sistema educativo andaluz.
- La instauración de un sistema de información homogéneo que asegure la evaluación objetiva del sistema educativo andaluz.
- La colaboración con los organismos nacionales e internacionales de evaluación educativa para el cumplimiento de sus fines y la participación en los programas internacionales de evaluación educativa.
- La elaboración de planes de mejora derivados de las evaluaciones que se lleven a cabo, así como el seguimiento de la aplicación de los mismos mediante la evaluación de sus resultados.
- La realización de evaluaciones y estudios que contribuyan a favorecer la calidad y mejora de la enseñanza.

Esta dirección general se compone de las siguientes **unidades administrativas**:

- Servicio de organización y coordinación de centros
- Servicio de ordenación de enseñanzas de régimen general
- Servicio de ordenación de enseñanzas de régimen especial
- Servicio de programas educativos internacionales
- Servicio de educación permanente.

2.1.2. El bilingüismo y su marco estratégico

El programa de bilingüismo se incardina como un objetivo específico ("consolidar los logros del Programa Bilingüe") del "**Plan Estratégico de Desarrollo de las Lenguas en Andalucía. Horizonte**

2020" (en adelante PEDLA), aprobado mediante Acuerdo de 24 de enero de 2017, del Consejo de Gobierno. Este plan abarca el periodo 2016-2020, en concreto desde el curso escolar 2016/2017 al 2020/2021. Esta estrategia[2] se encuentra disponible en la web de "Plurilingüismo" de la actual Consejería de Educación y Deporte:

http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/plurilinguismo

Como expone este documento, en 1998 se inició el Programa Bilingüe con las primeras secciones de francés y de alemán como una manera de reforzar el aprendizaje de la lengua extranjera. En el año 2005 se promulga el Plan de Fomento del Plurilingüismo, que contempla una renovación metodológica que antepone el desarrollo de la competencia comunicativa y de las destrezas básicas -hablar, escribir, escuchar, leer y conversar- de acuerdo al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (en adelante MCERL). Este marco homologa la competencia lingüística de la ciudadanía europea mediante unos niveles de referencia debidamente acreditados, definidos como A1, A2, B1, B2, C1 y C2.[3]

Como señala este primer plan, "mejorar las competencias lingüísticas de la población andaluza en la lengua materna y, a la vez, dotarla de competencias plurilingües y pluriculturales serán los ejes sobre los que transitará el Plan de Plurilingüismo".

Para ello, se apuesta por la adquisición de estas competencias mediante una nueva metodología de aprendizaje de las lenguas que se imparten en el currículo formativo del alumnado, consistente básicamente en lo siguiente:

- Aprendizaje Integrado de Contenidos y Lenguas Extranjeras (AICLE, CLIL y EMILE en sus acrónimos castellano, inglés y francés respectivamente). Enfoque metodológico mediante el cual una materia o parte de ella se enseña a través de una lengua extranjera con un objetivo doble: el aprendizaje de contenidos de determinadas materias curriculares y el aprendizaje simultáneo de una lengua extranjera.
- Porfolio Europeo de las Lenguas (PEL y e-PEL en su versión electrónica). Esta herramienta, promovida por el Consejo de Europa, permite registrar las experiencias de aprendizaje de lenguas y culturas, así como reflexionar sobre ellas. Consta de tres partes diferenciadas: pasaporte (refleja lo que el usuario sabe hacer en las distintas lenguas y destrezas), biografía (en ella se describen las experiencias en cada una de las lenguas y sirve de guía al aprendiz para planificar y evaluar su progreso) y dossier (recoge ejemplos de trabajos personales del usuario en distintos formatos que ilustran sus capacidades y conocimientos lingüísticos).

[2] El referido plan está disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/delegate/content/3a31540e-845f-4bbb-9428-40eddfef839d

[3] La escala global de los niveles comunes de referencia del MCERL son: A (usuario básico) -A1 (acceso) y A2 (plataforma), B (usuario independiente) -B1 (umbral) y B2 (avanzado)- y C (usuario competente) -C1 (dominio operativo eficaz) y C2 (maestría)-.
Consejo de Europa (2001): "Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment". Disponible en https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages
Instituto Cervantes (2002): "Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación". Disponible en https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/marco/cvc_mer.pdf

Tras este primer plan y en observancia de las resoluciones y recomendaciones de la Unión Europea, tanto de la Comisión Europea como del Consejo de Europa, se promulgó el citado PEDLA.

El **objetivo primordial** del PEDLA es la adquisición plena de la competencia en comunicación lingüística, objetivo que va mucho más allá de las lenguas extranjeras, entendida aquella como la utilización del lenguaje como instrumento, tanto de comunicación oral y escrita como de aprendizaje y regulación de conductas y pensamientos.

El plan recalca que el aprendizaje de una o más lenguas extranjeras no solo pretende un aumento de las oportunidades académicas sino también de las oportunidades laborales, con el consiguiente incremento de la empleabilidad. Se destacan estudios que evidencian que cuantas más lenguas se dominan, mayor es la ventaja competitiva del hablante.

Este plan tiene cuatro objetivos estratégicos y seis objetivos específicos, desglosados en objetivos más concretos (para mayor detalle de estos últimos consultar el capítulo 3 "Objetivos" del plan).

Sus **objetivos estratégicos** son los siguientes:

- Desarrollar y mejorar la competencia comunicativa del alumnado, colocando a las lenguas, materna y extranjeras, en primera línea de actuación de la Consejería competente en materia de educación.
- Incrementar el nivel adquirido por el alumnado según los niveles del MCERL en, al menos, una lengua extranjera.
- Mejorar la metodología de enseñanza-aprendizaje aplicada por el profesorado.
- Incrementar el número de las personas acreditadas en competencia lingüística C1.

Para lograr estos objetivos y de esta manera adaptar la enseñanza de la lengua extranjera a los requisitos de la Unión Europea, el plan propone seis **líneas de actuación**, asociadas a cada objetivo específico, que a su vez se desglosan en múltiples **medidas y actuaciones**. El cuadro nº1 establece la relación entre cada línea de actuación y cada objetivo específico. La profusión de medidas y actuaciones no se expone en estas directrices técnicas, ya que detallan en el capítulo 4 "Líneas de actuación" del PEDLA.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PEDLA

Ref.	Líneas de actuación…	Objetivo específico
1	aplicadas sobre centros docentes	Consolidar los logros del Programa Bilingüe
2	que atienden a la metodología aplicada por el profesorado y la formación	Mejorar y ampliar la formación del profesorado
3	para mejorar la enseñanza de lenguas en Andalucía atendiendo a los resultados de estudios de I+D+i	Optimizar el uso de I+D+i
4	para conseguir una mayor exposición fuera del aula	Incrementar la exposición fuera del aula
5	que permitan trabajar la interculturalidad	Favorecer la interculturalidad
6	para la mejora de los resultados de aprendizaje de lenguas por el alumnado	Mejorar los resultados del alumnado en aprendizaje de lenguas

Fuente de información: PEDLA **Cuadro nº1**

2.1.3. Evaluación

El PEDLA dedica el capítulo 5 a la "**Evaluación**". Se trata de proporcionar, de forma continuada, información sobre el alcance real de las actuaciones emprendidas. Mediante unos indicadores de evaluación, este proceso debe lograr los siguientes objetivos:

- Estimular la participación de los diferentes sectores y actores implicados.
- Ser un proceso de autoevaluación y desencadenar nuevos procesos de evaluación.
- Apoyar y orientar la toma de decisiones.

Para ello, las evaluaciones que se realicen del plan deben dar respuesta a cuestiones como:

- Grado de consecución de los objetivos establecidos.
- Idoneidad de las actuaciones programadas y de los recursos de todo tipo (normativos, económicos, materiales y humanos) que se han previsto para alcanzar los objetivos.
- Eficacia de los mecanismos de difusión, coordinación y organización interna.
- Otros resultados no previstos y las variables que intervienen en ellos.

Desde esta perspectiva, la evaluación del Plan combinará las siguientes estrategias y procedimientos:

- Seguimiento de los programas y convocatorias específicas que conforman el PEDLA, por parte de los órganos responsables de su gestión, tanto regionales como provinciales, en estrecha colaboración con el Servicio de Inspección Educativa.
- Autoevaluación de los centros docentes y análisis de los informes y memorias anuales realizados por los grupos y el profesorado participante en las distintas acciones.
- Evaluación externa a través de Organismos de la propia Administración Educativa Andaluza, posibilitando la colaboración de otras entidades externas a la Consejería competente en materia de educación.
- Recogida y análisis de datos a partir de las memorias de evaluación de cursos, jornadas, encuentros, congresos, grupos de trabajo, formaciones en centros, etc., vinculados a la mejora de la competencia en comunicación lingüística, de los Centros del Profesorado.

Como señala este Plan (pag.45), la extinta Agencia Andaluza de Evaluación Educativa realizó un informe de gestión, competencias y organización de la educación bilingüe en Andalucía[4]. Esta evaluación se realizó con alumnos de sexto de Educación Primaria y de cuarto de Educación Secundaria Obligatoria, tanto de enseñanzas bilingües como no bilingües en centros educativos de titularidad pública y privada. Para el estudio realizado se consideraron los resultados del alumnado en las pruebas de evaluación final de etapa aplicadas en junio de 2017, así como cuestionarios sobre el programa de bilingüismo dirigidos tanto a dicho alumnado como al profesorado que imparte enseñanzas lingüísticas y no lingüísticas y a los coordinadores del programa de cada centro.

En junio de 2018, esta agencia elaboró el documento "**Herramienta de seguimiento**" del PEDLA. Se detalla, para cada una de las seis líneas de actuación y su correspondiente objetivo específico (ver cuadro nº1), las medidas, las actuaciones, los indicadores y la fuente de medición.

[4] Informe disponible en https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/delegate/content/d85fd984-bd82-4fb5-9000-f7dd1486482d

Durante el primer trimestre de 2021, la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa realizará la evaluación del PEDLA, basándose en el enfoque evaluador previsto en dicho plan y en el tratamiento de los datos de la citada "herramienta de seguimiento".

2.1.4. Estimación del gasto

Para la puesta en marcha de este Plan se ha diseñado un **marco financiero** (capítulo 7 del PEDLA). El objetivo final de esta financiación se centra en el "fomento del aprendizaje de idiomas en todos los niveles educativos, así como la internacionalización del alumnado, para la mejora de las competencias idiomáticas y la facilitación de la empleabilidad."

Para la consecución de este objetivo, el Plan prevé que se podrán articular nueve líneas de actuación, que conllevan una dotación económica específica. Estas líneas son distintas de las asociadas a los objetivos específicos (ver cuadro nº1). Para cada línea, establece un "indicador de participantes por anualidades", con un valor objetivo. El cuadro nº2 expone la correspondencia entre estas líneas, su indicador y los valores preestablecidos.

INDICADORES DE PARTICIPANTES POR ANUALIDADES DEL PEDLA

Líneas de actuación	Indicador de participantes por anualidades	Nº participantes programados por anualidades				
		2016	2017	2018	2019	2020
Incorporación de auxiliares de conversación a los centros públicos de enseñanza bilingües y Escuelas Oficiales de Idiomas para la mejora del aprendizaje de lenguas extranjeras	Nº Auxiliares de conversación	705	972	1.380	1.551	1.653
Incremento de la Red de Centros de enseñanza bilingüe con el consiguiente incremento de profesorado con acreditación lingüística	Nº Centros Bilingües sostenidos con fondos públicos.	1.338	1.423	1.484	1.523	1.566
Inmersión lingüística del profesorado. Estancias en el extranjero	Nº acciones formativas de inmersión del profesorado	0	4	6	9	13
Inmersión lingüística del alumnado y realización de intercambios lingüísticos de grupos de alumnado	Nº centros de inmersión del alumnado e intercambio	0	51	100	150	150
Otras medidas de acompañamiento: Plan de acompañamiento en lengua extranjera para centros no bilingües	Nº grupos de acompañamiento de lengua extranjera	0	183	366	700	700
Proyectos educativos europeos dentro del programa comunitario de educación y formación Erasmus+	Nº proyectos de programas europeos	323	325	330	335	340
Licencias por estudios para el profesorado para tesis doctorales o estudios en materia de plurilingüismo	Nº licencias anuales por estudios y estancias en el extranjero	0	10	20	20	25

Líneas de actuación	Indicador de participantes por anualidades	Nº participantes programados por anualidades				
		2016	2017	2018	2019	2020
Incorporación de otras enseñanzas al programa bilingüe, en concreto la incorporación de la enseñanza del chino	Nº profesorado voluntario chino	26	31	32	32	32
Revisión del modelo de dotación del profesorado, donde se ubica la dotación presupuestaria para cubrir los seguros de los auxiliares de conversación	Nº auxiliares con dotación de seguro	426	694	1.103	1.272	1.374

Fuente de información: PEDLA **Cuadro nº2**

El gasto total programado por anualidades del Plan se expone en el cuadro nº3.

ANUALIDADES DEL PEDLA

€

2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
15.731.119	19.605.109	23.452.266	26.117.164	28.547.728	113.453.386

Fuente de información: PEDLA **Cuadro nº3**

2.2. Marco legal y regulatorio

La Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, concede especial relevancia a la competencia en comunicación lingüística, referida a la utilización del lenguaje como instrumento de comunicación oral y escrita, tanto en la lengua española como en lenguas extranjeras. Asimismo, prevé que determinados ámbitos, áreas, materias o módulos profesionales del currículo sean impartidos en una lengua extranjera en educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional.

La normativa de aplicación se encuentra disponible en el siguiente enlace de la web de "Plurilingüismo":
https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/plurilinguismo/centros-bilingues/normativa

La principal norma es la **Orden de 28 de junio de 2011**, por la que se **regula la enseñanza bilingüe** en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se ha modificado mediante las órdenes de 18 de febrero de 2013 y la de 1 de agosto de 2016. Entre otros, se regulan los siguientes aspectos relevantes:

- Art.2. El ámbito de aplicación lo conforman los centros públicos y privados que sean autorizados a impartir estas enseñanzas.
- Art.5. Para ser centro bilingüe hay que estar autorizado por la Consejería.
- Art.7. Se establecen los requisitos de los centros bilingües para ser autorizados.
- Art.10. El alumnado recibirá un certificado acreditativo de haber cursado las enseñanzas bilingües o plurilingües.
- Capítulo 5. Se promulgan normas específicas para los centros docentes públicos. Para los centros docentes privados, el procedimiento de autorización se regula en la **Orden de 29 de junio de 2011**, modificada por la orden de 18 de febrero de 2013.
- Art.23. Los centros públicos bilingües serán dotados, al menos, con un auxiliar de conversación a tiempo parcial o total

- Disposición final primera. La **Inspección educativa velará por el cumplimiento de esta orden**. Igualmente, lo hará para los centros privados.

Además, hay que tener en cuenta la **Orden de 19 de mayo de 2015**, por la que se regula el **procedimiento para el reconocimiento de acreditación de los niveles de competencia lingüística en lenguas extranjeras, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para Lenguas, para el profesorado de enseñanza bilingüe** en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Posteriormente, se han promulgado sucesivas órdenes para resolver este procedimiento correspondiendo a varias convocatorias.[5]

Para facilitar la aplicación de este marco normativo, cada año la Dirección General competente en bilingüismo emite unas **instrucciones sobre la organización y funcionamiento de la enseñanza bilingüe para el curso escolar** que empieza. De estas instrucciones, conviene resaltar los siguientes aspectos:

- Las Delegaciones Territoriales de Educación elaborarán el informe de viabilidad de cada solicitud presentada por los centros docentes interesados, para su posterior remisión a la Dirección General competente.
- Los centros autorizados deberán adaptar su proyecto educativo y modelo de organización y funcionamiento a los capítulos III (ordenación y funciones específicas del profesorado) y IV (organización y funcionamiento) de la Orden de 28 de junio de 2011.
- Aplicación del enfoque metodológico "Aprendizaje Integrado de Contenidos y Lengua Extranjera" (AICLE) y la utilización del "Porfolio Europeo de las Lenguas" (PEL), tanto en su versión papel como electrónica, utilizando materiales propios o de los publicados en el Portal de Plurilingüismo.
- La evaluación del alumnado se mide por los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL), a partir de los conocidos A1 (4º primaria), A2 (6º primaria), B1 (4º ESO) y B2 (2º bachillerato).
- Introducción de datos en el sistema Séneca[6]:
    - Los datos deben introducirse en el mes de octubre.
    - Datos de profesorado participante, sobre todo la acreditación del nivel del MCERL, y alumnado, participación en programa educativos específicos, intercambio de alumnos con centros extranjeros y utilización del Portfolio.
- Puede haber centros que no posean la consideración de bilingües y soliciten impartir parte del currículo de las distintas áreas en lengua extranjera, siempre que sea posible hacerlo contando con los recursos propios del centro.
- **Corresponde a la Inspección educativa velar por el cumplimiento de estas instrucciones**.

[5] Orden de 31 de marzo de 2016 para la convocatoria de 2015, Orden de 21 de marzo de 2018 para la convocatoria de 2017, Orden de 21 de diciembre de 2018 para la convocatoria de 2018.

[6] Decreto 285/2010, de 11 de mayo, por el que se regula el Sistema de Información Séneca y se establece su utilización para la gestión del sistema educativo andaluz.

2.3. Estructura organizativa y de control interno

La **estructura organizativa** de la gestión del bilingüismo se configura según las unidades administrativas señaladas en el apartado 2.1.1. de estas directrices. Además, deben tenerse en cuenta los recursos disponibles en las distintas delegaciones territoriales, no concretados de cara a estas directrices.

El órgano de **control interno** es la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Además, el Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Deporte, relaciona, entre las funciones y competencias de Viceconsejería la de asistir a la persona titular de la Consejería en el **control de eficacia** respecto de las actuaciones de los órganos directivos de la misma, así como de las entidades públicas dependientes (art.4.2.a).

3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

3.1. Objetivos

Al ser un objetivo específico del PEDLA (ver cuadro nº1), el programa bilingüe o de bilingüismo podría considerarse una parte del referido plan. Pero todos los objetivos específicos están incardinados y el cumplimiento de todos y cada uno de ellos condiciona el éxito del plan. Por tanto, a los efectos de este informe, la referencia al programa de bilingüismo será igualmente entendida como al PEDLA. En todo caso, se mantendrá el término de "bilingüismo" en el título del informe porque la normativa de aplicación se expresa de forma análoga al regular la "enseñanza bilingüe".

La presente actuación se cataloga como una **fiscalización operativa**. Esta fiscalización se desarrolla de conformidad con los Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa (ISSAIS-ES 300) y las Normas y Directrices para la Fiscalización Operativa (ISSAI-ES 3000) de las Instituciones Públicas de Control Externo. Además, se tendrá en cuenta el Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión del Tribunal de Cuentas y el Manual de Auditoría de Gestión del Tribunal de Cuentas Europeo.

En la auditoría operativa no es necesario emitir opinión y, por tanto, no se califica como de seguridad razonable o limitada (ISSAI-ES-300 punto 18). Los resultados se presentarán en forma de conclusiones.

El objetivo de esta fiscalización es concluir si el programa de bilingüismo se ha gestionado 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.

Esta fiscalización se aborda con un **enfoque evaluador**, siguiendo la Guía INTOSAI GUID 9020 "Evaluación de las políticas públicas". Para ello, se examinarán los resultados acerca de la eficacia, eficiencia y economía con un **alcance y ámbito temporal mayores**, tomando en consideración su **impacto global y socioeconómico** (INTOSAI, 2019: 10).

Los "resultados" son los "efectos" inmediatos o directos y a corto plazo, que afectan en particular a los destinatarios objetivo, mientras que los "impactos" son los "efectos" retardados, o que se producen a medio o largo plazo, que por lo general afectan a otras personas además de los destinatarios objetivo INTOSAI, 2019: 16).

Para acometer este enfoque evaluador, la Cámara de Cuentas de Andalucía examinará o revisará las evaluaciones existentes, para determinar su utilidad, pertinencia, naturaleza sistemática y precisión. También se resumirá los resultados de las evaluaciones que se consideren de suficiente calidad (INTOSAI, 2019: 13).

Además, como la DGOEE evalúa su propio plan, el papel de nuestra institución consistirá en examinar las evaluaciones realizadas en términos de exhaustividad, validez y enfoque. Se trataría de una **auditoría de evaluación de los resultados obtenidos** (INTOSAI, 2019: 13).

Para la **consecución de estos objetivos** se analizarán los siguientes aspectos generales:

- Cumplimiento de los objetivos del PEDLA.
- Examen de las evaluaciones realizadas.
- Ejecución de los recursos utilizados de forma eficiente y económica.

3.2. Alcance

El **alcance objetivo** de la fiscalización son los fondos gestionados por el PEDLA que, de acuerdo con su marco financiero, se presupuestaron en 113,45 M€ para el periodo 2016-2020 (ver cuadro nº3).

Como **alcance subjetivo**, será objeto de fiscalización la actuación realizada por los siguientes órganos, unidades y departamentos de la actual Consejería de Educación y Deporte:

- La DGOEE, como responsable de la gestión del bilingüismo y de la evaluación de los planes y programas educativos (ver apartado 2.1.1).
- Los centros docentes públicos y privados que sean autorizados a impartir enseñanzas bilingües, de conformidad con el artículo 2 de la Orden de 28 de julio de 2011, por la que se regula la enseñanza bilingüe en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Las delegaciones territoriales con competencias en materia de educación, en cuanto a la elaboración del preceptivo informe de viabilidad sobre la solicitud de centro bilingüe y a las modificaciones de los recursos docentes, de conformidad con las instrucciones sobre organización y funcionamiento de la enseñanza bilingüe para cada curso escolar.
- La Inspección educativa, que velara por el cumplimiento de las citadas Orden e instrucciones.

El **alcance temporal** de esta fiscalización se corresponde con la duración del PEDLA. Su marco financiero cubre cinco anualidades (2016 a 2020), lo que en términos de cursos escolares cabría asimilar a los cursos 2016/2017 a 2020/2021. Las evaluaciones realizadas por la DGOEE coinciden con este alcance temporal por cursos.

Esta consideración temporal dificulta el enfoque evaluador, pues la medición de los resultados e impactos requeriría que hubiese transcurrido, al menos, un curso escolar desde la finalización del

PEDLA. No obstante, al tratarse de un análisis de cinco cursos, es posible considerar, como hipótesis de trabajo, que los resultados obtenidos en los últimos cursos del plan representan el impacto de las medidas adoptadas en los primeros cursos.

Por último, al tratarse de una auditoría operativa es fundamental utilizar series históricas para analizar la evolución de los datos. Los periodos de alcance dependerán de la disponibilidad de la información.

3.3. Enfoque metodológico

Una vez establecidos los objetivos de la fiscalización y su alcance, se deben fijar los criterios de auditoría correspondientes. Los criterios son referencias o unidades de medida utilizadas para evaluar el objetivo de la fiscalización y deberán ser razonables y específicos para analizar la eficacia, la eficiencia y la economía de la actividad fiscalizada.

El objetivo de esta fiscalización se ha desglosado en **objetivos** más concretos, formulados en términos de preguntas y asociados a cada uno de los principios objeto de esta fiscalización. Para facilitar la obtención de respuestas a estos objetivos, cada uno de ellos se ha desglosado en varios **sub-objetivos** (expuestos también en forma de preguntas), para los cuales se han definido los **criterios** de auditoría con sus correspondientes **indicadores**. A continuación, se detallan todas estas cuestiones en los cuadros nº4 y 5.

Objetivo nº1 – ¿Ha resultado eficaz el programa de bilingüismo?

Subobjetivos	Criterios	Indicadores
¿Se han desarrollado todas las líneas de actuación, medidas y actuaciones previstas en el PEDLA?	PEDLA Evaluaciones del PEDLA	Correspondencia entre la información de formulación del PEDLA y los datos recogidos para su evaluación Justificación de los valores alcanzados Coherencia entre los valores alcanzados
¿Se ha controlado el cumplimiento de la normativa de aplicación?	Plan de actuaciones de la Inspección educativa	Nº actuaciones, visitas, actas levantadas, seguimiento de incidencias, sanciones, etc.
	Auditorias de fondos europeos	Conclusiones Incumplimientos Recomendaciones: seguimiento e implantación
¿Se han cumplido los objetivos del PLEDA?	Evaluaciones del PEDLA	Cumplimiento del proceso de evaluación previsto en el PEDLA Coherencia con la herramienta de seguimiento del PEDLA

Cuadro nº4

Objetivo nº2 – ¿Se ha gestionado de forma eficiente y económica el programa de bilingüismo?

Subobjetivos	Criterios	Indicadores
¿Cuánto ha sido el gasto por línea de actuación del marco financiero del PEDLA?	Liquidación presupuestaria por partida presupuestaria	Obligaciones reconocidas Grado de ejecución: obligaciones reconocidas / créditos definitivos Diferencias con el marco financiero
¿Se han cumplido los estándares de	Evaluaciones del PEDLA	Cuantificación y justificación de los estándares Justificación de las cantidades alcanzadas

Subobjetivos	Criterios	Indicadores
participantes fijados en el marco financiero del PEDLA?		Coherencia entre las cantidades alcanzadas
¿Qué correspondencia existe entre los valores alcanzados de participantes y el gasto anual por cada línea de actuación?	Liquidación presupuestaria por partida presupuestaria Evaluaciones del PEDLA	Coste unitario de cada indicador de participación: obligaciones reconocidas / valores alcanzados por el indicador Coherencia entre los resultados alcanzados
¿Son suficientes los medios disponibles?	Profesorado (incluyendo el coordinador de bilingüismo por centro)	Cobertura de plantillas orgánica (RPT) y de funcionamiento (incluye interinos) Nº de recursos en unidades físicas Obligaciones reconocidas % profesorado bilingüe / profesorado total
	Auxiliares de conversación	Nº de recursos en unidades físicas Obligaciones reconocidas % auxiliares / centros bilingües % auxiliares / alumnado bilingüe Pólizas de seguro suscritas % auxiliares asegurado / total auxiliares
	Recursos para el alumnado: acciones formativas, intercambios, acompañamiento escolar, programas educativos europeos, etc.	Nº de actuaciones Nº de alumnos atendidos % alumnado atendido / alumnado bilingüe Ayudas disponibles
	Recursos para el profesorado: acciones formativas, estudios y estancias en el extranjero, etc.	Nº de actuaciones Nº de profesores atendidos % profesorado atendido / profesorado bilingüe Ayudas disponibles
	Centros docentes no bilingües: recursos, Programa de Acompañamiento Escolar en Lengua Extranjera (PALE)	% centros no bilingües con recursos / centros docentes Nº de recursos en unidades físicas Obligaciones reconocidas Comparación con recursos de centros bilingües
	Escuelas Oficiales de Idiomas	Personas matriculadas por niveles de referencia: alumnado y profesorado % personas matriculadas sobre alumnado y profesorado bilingüe Ingresos públicos de matriculación
	Obtención de los niveles comunes de referencia del MCERL	Estimación de la tasa o precio de examen Alumnado aprobado Estimación del coste total: precio unitario x alumnado aprobado Ayudas disponibles
¿Cuál es la situación respecto a otras comunidades?	Estadísticas oficiales del Ministerio competente	

Cuadro nº5

Esta fiscalización también propone el siguiente **objetivo nº3: ¿Cuál ha sido el efecto de la pandemia del covid-19 sobre el programa de bilingüismo?** Se trata de un objetivo transversal a los dos anteriores, porque afectará tanto al cumplimiento del PEDLA (eficacia) como a los recursos destinados (eficiencia y economía). Los criterios de auditoría son:

- Efecto en el cumplimiento de los objetivos y de los valores alcanzados por los indicadores del PEDLA.
- Impacto en los medios disponibles: modificaciones, cancelaciones, etc.
- Recursos destinados a paliar los efectos del covid-19, si los hubiese.

No hace falta establecer indicadores de auditoría pues se trata de analizar los resultados obtenidos por los propios indicadores del PEDLA.

Por último, en cuanto al enfoque evaluador, con el objeto de concluir sobre la utilidad, pertinencia, naturaleza sistemática, precisión, exhaustividad, validez y enfoque de las evaluaciones llevadas a cabo por la DGOEE se propone el siguiente **objetivo nº4: ¿Se considera adecuada la evaluación de los resultados y del impacto del programa de bilingüismo?** La tabla de subobjetivos, criterios e indicadores o prueba de auditoría, según el caso, se expone en el cuadro nº6.

Subobjetivos	Criterios	Indicadores (*Prueba de auditoría)
¿Es un programa evaluable?	Cuestionario para análisis de evaluabilidad de planes y programas en la Junta de Andalucía (IAAP)	Cumplimentar este cuestionario (*)
¿Cómo se han evaluado los resultados?	Informe de gestión, competencias y organización "Educación bilingüe en Andalucía", realizado por la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa	Incidencia y consideración de las conclusiones en las evaluaciones realizadas y en el seguimiento del programa. Grado de cumplimiento de las recomendaciones.
	Evaluaciones del PEDLA	Planes o actuaciones de mejora derivados de las evaluaciones y seguimiento del PEDLA
¿Cómo se ha evaluado el impacto?	Matriz de evaluación de la "Guía de evaluación de resultados de políticas públicas" del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas	Responder a las preguntas indagando que indicadores, fuentes y herramientas han sido utilizadas por la DGOEE en sus evaluaciones del PEDLA. (*)
	Bases para la evaluación del impacto (IAAP)	Observancia de este documento (*)

Cuadro nº6

La propuesta de preguntas, criterios e indicadores está planteada en términos de la máxima información a conseguir, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La formulación de los indicadores podrá ser flexible a tenor de las posibilidades de explotación de los sistemas de información y del resultado de la misma.

Si bien el informe debe recoger los resultados de las preguntas planteadas durante la fiscalización o dar cumplida cuenta de por qué no fueron contestadas adecuadamente, como alternativa, los

auditores deben considerar la posibilidad de reformular las preguntas para ajustarse a la evidencia obtenida (ISSAI-ES-300 punto 36).

Para la realización de esta fiscalización se sigue un enfoque orientado a los resultados e impactos alcanzados por la Consejería competente en materia de educación, que evalúa si los objetivos en términos de resultados han sido alcanzados como se deseaba, o si el programa se ha realizado como se esperaba.

La metodología aplicada consiste, en primer lugar, en la identificación y valoración de los riesgos de fiscalización, delimitando aquellas áreas sobre las que se aplican procedimientos de auditoría para reducir el riesgo a un nivel adecuado.

En segundo lugar, se efectúa el análisis de la documentación solicitada y suministrada por la Consejería competente manteniendo entrevistas con los gestores de la misma.

Por último, las pruebas a realizar son de carácter analítico, evaluando los valores alcanzados, y de naturaleza descriptiva, a partir de comparaciones tanto cuantitativas como cualitativas. Igualmente, se analizan las evaluaciones realizadas.

4. INFORME A EMITIR

El contenido del informe se determina en el punto 36 de la ISSAI-ES-300. Se requiere que esté estructurado lógicamente y que presente una clara relación entre los objetivos, los criterios, las observaciones, las conclusiones y las recomendaciones. La estructura del informe deberá seguir la secuencia de objetivo, sub-objetivos, criterios e indicadores establecida en el epígrafe 3.3.

En cuanto a los epígrafes habituales de los informes, se sigue lo previsto en las GPF-OCEX 1730/1805/4000.

Se propone el siguiente índice:

1. Introducción
2. Responsabilidad de la administración pública competente
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía
4. Objetivos y alcance
5. Conclusiones de la fiscalización: Objetivos, sub-objetivos, criterios e indicadores
6. Recomendaciones
7. Apéndices (incluye el enfoque metodológico)

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

De conformidad con la normativa interna, los miembros del equipo de auditoría han firmado la declaración responsable relativa al cumplimiento de los requerimientos éticos y de independencia, exigencias necesarias para un adecuado control de calidad según establece la GPF-OCEX 1220.

5.1. Equipo de auditoría

El **equipo de auditoría** lo conforman un auditor, dos técnicos de auditoría y un ayudante. La consejera responsable de la actuación es Sandra Garrido Fernández.

5.2. Presupuesto de tiempos

La **estimación de la distribución de horas** que se corresponde con este calendario de trabajo se muestra en el siguiente cuadro:

MES	DIAS LABORALES	HORAS MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICOS	HORAS AYUDANTE	TOTAL HORAS
NOV-20	20	140	12			12
DIC-20	18	126	13			13
ENE-21	19	133	12			12
FEB-21	20	140	45			45
MAR-21	22	154	77	77	39	193
ABR-21	19	133	67	200	33	300
MAY-21	21	147	74	221	37	332
JUN-21	21	147	74	221	37	332
JUL-21	22	154	77			77
TOTAL	**182**	**1.274**	**451**	**719**	**146**	**1.316**

5.3. Calendario previsto

El **calendario previsto** es el siguiente:

Fases	Fechas
Carta de inicio de las actuaciones	11/11/2020
Inicio de la planificación:	
Primeras entrevistas	Mediados diciembre 2020
Documento que conforma el enfoque metodológico	Mediados enero 2021
Documento de directrices técnicas	Mediados febrero 2021
Inicio de los trabajos de campo:	Mediados enero 2021
Finalización de la planificación (DT)	Principios marzo 2021
Finalización de los trabajos de campo	Finales mayo 2021
Elaboración del Borrador del Informe	Junio 2021
Entrega a la Consejera	Julio 2021