CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN OPERATIVA, CON ENFOQUE EVALUADOR, DE LA GESTIÓN DE LA ENSEÑANZA BILINGÜE NO UNIVERSITARIA

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha realizado una fiscalización de carácter operativo, con enfoque evaluador, sobre la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria.

El objetivo de esta fiscalización es concluir si la enseñanza bilingüe no universitaria se ha gestionado de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía, y si existen áreas de mejora.

El enfoque evaluador determina que se van a examinar los resultados acerca de estos principios con un alcance y ámbito temporal mayores, tomando en consideración su impacto global y socioeconómico. El papel de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha consistido en examinar las evaluaciones realizadas en términos de exhaustividad, validez y enfoque. Se trata de una auditoría de evaluación de los resultados obtenidos.

El alcance objetivo de la fiscalización es la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria en el marco del "Plan Estratégico de Desarrollo de las Lenguas en Andalucía. Horizonte 2020" (en adelante PEDLA), aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de enero de 2017.

Como alcance subjetivo, ha sido objeto de fiscalización la actuación realizada por varios órganos, unidades y departamentos de la actual Consejería de Educación y Deporte, entre los que destaca la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, responsable de la gestión del bilingüismo y de la evaluación de los planes y programas educativos.

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 se corresponde con el periodo 2016/2017 a 2020/2021.

Se exponen a continuación las principales conclusiones y recomendaciones.

<u>En relación con la eficacia</u>

El PEDLA no prevé un peso ponderado o prevalencia de cada línea, objetivo, medida o actuación, por lo que no se puede estimar la importancia de las partes no desarrolladas ni evaluadas del plan.

Las actuaciones no desarrolladas ni evaluadas del PEDLA impiden la consecución de los objetivos y medidas de los que dependen. En concreto, 5 de las 18 medidas previstas en el plan, con sus 12 actuaciones, no se han ejecutado. En las 13 medidas restantes, de las 52 actuaciones previstas, 8 no se han llevado a cabo.

La **mejora del programa de bilingüismo** se ha conseguido mediante la diversificación de las enseñanzas bilingües, entendiendo como tal el aumento del número de centros bilingües por cada idioma, así como adoptando medidas para la atención a la diversidad. Sin embargo, no se han

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

aportado datos ni información sobre la consecución de dicha mejora a través de la extensión de la oferta de la enseñanza bilingüe a centros docentes pertenecientes a zonas desfavorecidas.

La **ampliación de la red de centros bilingües hasta llegar a los 1.500** se cumple en cuanto a su definición, pues dicha cifra se supera incluso un curso antes de la finalización del plan. Este crecimiento ha ido acompañado de una mayor dotación de profesorado acreditado y de auxiliares de conversación.

El **aumento progresivo de centros bilingües** ha supuesto que su representatividad sobre el total de centros también haya crecido curso tras curso, pasando del 24,69% en 2017/18 al 26,09% en el 20/21.

La **garantía de la igualdad de oportunidades** no queda asegurada con el aumento progresivo del número de centros bilingües ya que no se evalúa esta correlación ni se aporta información sobre los centros bilingües autorizados según su índice socioeconómico y cultural.

En cuanto al **crecimiento de la plantilla acreditada para la docencia** en los centros bilingües se ha constatado lo siguiente:

a) El número de profesores ha crecido de forma continuada, desde los 5.342 docentes del curso 2016/17 a los 8.879 del curso 2020/21, acumulando un aumento del 67%.
b) Más del 71% de los docentes tienen acreditado el nivel B2, que es el mínimo exigido para impartir áreas no lingüísticas en lengua extranjera en los centros bilingües.
c) El profesorado acreditado en el C1 supera el 22% del total y mantiene una línea de crecimiento progresiva.
d) De igual forma, los docentes certificados como C2, aunque representan el 1,5%, también están en constante aumento.

El **fomento de la figura de los auxiliares de conversación** para la inmersión lingüístico-cultural del alumnado de los centros públicos bilingües ha supuesto que las plazas ofertadas de este personal hayan crecido progresivamente un 86,43% respecto a las previstas en el curso 2016/17, pasando de 737 a 1.374 en el curso 2020/21.

La dotación de, al menos, un auxiliar de conversación por centro estaba garantizada desde el curso 2018/19 en base a la oferta prevista de plazas. Sin embargo, una vez concedidas las subvenciones a los auxiliares que han solicitado esta plaza, la ratio se reduce hasta el 0,90 aproximadamente. Además, por el efecto de las renuncias, la cobertura real por centro llega a 0,55 auxiliar por centro, o en términos porcentuales, el 55% de los centros docentes públicos bilingües dispone de este importante recurso.

En educación primaria y secundaria, el 100% del alumnado cursa una **primera lengua extranjera**. En el segundo ciclo de educación infantil, el porcentaje ha crecido en Andalucía hasta alcanzar el 75,5% del alumnado, mientras a nivel nacional supone el 84,1%. En bachillerato, el porcentaje de alumnado andaluz sube cada curso y llega al 97,3%. Sin embargo, en el total de España el porcentaje ha disminuido hasta el 96,1%.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

El porcentaje de alumnado que cursa una **segunda lengua extranjera** es muy superior en Andalucía respecto al total de España. En Andalucía se alcanza el 67,6% del alumnado de primaria, el 57,1% de secundaria y el 64,8% de bachillerato frente al 20,3%, 43,3% y 24,0%, respectivamente, del total nacional.

No obstante, los porcentajes alcanzados en Andalucía no llegan al exigido por la Unión Europea para el año 2020 con relación a que el 75% de la población menor de 15 años estudie **dos lenguas extranjeras**.

El **incremento del alumnado en centros bilingües** públicos ha sido del 24,36% a lo largo del periodo de vigencia del PEDLA, mientras que el de los centros bilingües privados ha sido del 51,60%. La proporcionalidad del alumnado bilingüe según la titularidad del centro recae en los centros públicos, que aglutinan tres de cada cuatro alumnos bilingües en Andalucía. A lo largo del periodo analizado, el peso del alumnado bilingüe ha crecido hasta alcanzar el 30,35% y el 27,71% del alumnado de los centros públicos y de los privados, respectivamente.

Las medidas y actuaciones del PEDLA resultan insuficientes para cumplir con el objetivo de mejorar y ampliar la **formación del profesorado**.

Los **resultados del alumnado en el aprendizaje de lenguas** mediante las estancias de inmersión lingüística se han visto condicionados por el efecto de las restricciones de la pandemia del covid-19, ya que en el curso 2020/21 se paralizaron todas.

Se destaca que el **gasto** de la mayor parte de las estancias corre por cuenta de las familias, aunque su número haya descendido.

Además, no se ha evaluado la **satisfacción del alumnado** con estas estancias en cursos anteriores, ni su participación en los programas educativos europeos.

El **Programa de Acompañamiento en Lengua Extranjera (PALE)** está dejando de utilizarse a tenor del descenso continuo tanto en el número de centros como de grupos de alumnos. Se trata de una herramienta dirigida a reforzar el aprendizaje de la primera lengua extranjera, incidiendo en la comprensión auditiva y expresión e interacción oral desde edades tempranas, en aquellos centros docentes públicos de Educación Primaria que no imparten enseñanza bilingüe, con el fin de mejorar la competencia comunicativa del alumnado en dicha lengua.

Desde junio de 2017, la Consejería de Educación y Deporte no ha evaluado los **niveles de competencia lingüística en lengua extranjera** del alumnado de centros de educación primaria y de institutos. En aquel año, los niveles de competencia del alumnado superaban los porcentajes exigidos por la Unión Europea. Además, si bien, las diferencias en los niveles A pudieran no ser significativas entre centros bilingües y no bilingües, al llegar a los niveles B, sobre todo el B1 en 6º de primaria y el B2 en 4º de la ESO, los porcentajes de alumnado acreditados en centros bilingües superaron en más de 10 puntos porcentuales a los de los centros no bilingües.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Durante el periodo del PEDLA, el número de **personas matriculadas en las escuelas oficiales de idiomas** ha disminuido curso tras curso, acumulando una caída del 22%. Por niveles todos reducen el número progresivamente, salvo los C1 que crece cada curso, acumulando un incremento del 181%, y el C2 que aparece por primera vez en el curso 2020/21. Además, la importancia relativa del alumnado de los niveles superiores (B2 y C1) ha aumentado de forma progresiva, en detrimento de los niveles menos exigentes (A y B1). En todo caso, el efecto de la pandemia covid-19 ha influido en la caída del 11,04% en el curso 2020/21, a pesar de los esfuerzos por impartir las enseñanzas de forma no presencial.

El **control de cumplimiento de la normativa de aplicación** llevado a cabo por la Inspección Educativa, la Dirección General de Fondos Europeos y la Intervención General de la Junta de Andalucía ha resultado eficaz.

En relación con la eficiencia y la economía

El PEDLA no dispone de **indicadores** de eficiencia ni de economía. Todos sus indicadores son de eficacia.

La **información previsional de carácter financiero y presupuestaria**, en cuanto al detalle y justificación de las partidas de gastos y su fuente de financiación, así como la dotación económica específica de cada línea de actuación, no se detalla en el plan.

El **total de gasto ejecutado** del PEDLA ha ascendido a 122,25 millones de euros, frente a unas previsiones de 113,45 millones de euros. Este gasto ha sido superior al marco financiero previsional debido a las siguientes cuestiones:

a) Las cifras previsionales del marco financiero no han sido actualizadas ni modificadas durante su vigencia. Ejemplo de ello es que se ha realizado una estimación del gasto realmente ejecutado de docentes de bilingüismo, por importe de 141,48 millones de euros, cantidad que supera la previsión del marco financiero y el total del gasto ejecutado.
b) Salvo de los auxiliares de conversación, no se ha dispuesto de información sobre el importe de los créditos presupuestarios iniciales y definitivos destinados a la ejecución del plan, cuantificándose únicamente las obligaciones reconocidas.
c) La mayor parte del gasto ejecutado por encima de la previsión se debe al personal docente, ya que el resto de las partidas se han gastado por debajo de la previsión.

El impacto de las medidas para paliar los efectos del **Covid-19** en el ámbito del bilingüismo no está cuantificado.

La **necesidad estimada de profesorado** acreditado ha ido decreciendo progresivamente desde el curso 2016/17, alcanzando el porcentaje más bajo en el curso 2020/21, en el cual se estima que serían necesarios 1.205 docentes acreditados más. El coste aproximado de estos efectivos sería 48,20 millones de euros.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

En cuanto a las **plazas ofertadas de auxiliares de conversación**, cada año la consejería ha tenido que reducir los créditos iniciales de la financiación propia como consecuencia de las plazas no cubiertas.

En relación con la evaluación de los resultados y del impacto

En cuanto a la **evaluabilidad del diagnóstico de la situación** del bilingüismo, el PEDLA no realiza un análisis de las oportunidades laborales que tendrá el alumnado, tanto bilingüe como no bilingüe, una vez termine las enseñanzas obligatorias y decida incorporarse al mercado laboral. Esto es relevante pues el plan expone que con el aprendizaje de una o más lenguas extranjeras se pretende conseguir no solo un aumento de las oportunidades académicas, sino también de las oportunidades laborales (aumento de la empleabilidad).

La **evaluabilidad del diseño** del PEDLA ha puesto de manifiesto las siguientes consideraciones:

- Sus objetivos estratégicos y específicos no son medibles.
- La estructura lógica, clara y coherente de objetivos, líneas de actuación, medidas, actuaciones e indicadores se elaboró con posterioridad a la aprobación del plan.
- No se han identificado los impactos a largo plazo, sobre todo en la empleabilidad.
- No existe una jerarquía ni priorización de objetivos.

En relación con la **evaluabilidad del sistema de información y evaluación** del PEDLA, no se han definido indicadores de impacto, para medir los efectos directos e indirectos del plan a medio y largo plazo.

En la **evaluación** del PEDLA no se ha analizado la incidencia del nivel de competencia lingüística en la lengua extranjera del alumnado sobre el aprendizaje y adquisición de los contenidos de las áreas y materias no lingüísticas, tanto en educación primaria como secundaria.

Además, la **evaluación de resultados** del PEDLA tampoco ha considerado las siguientes cuestiones:

a) Cambios o efectos que se han producido en la sociedad en general.
b) Cambios o resultados atribuibles exclusivamente a la ejecución del PEDLA.
c) Mejoras en el bienestar de las personas o de la sociedad en su conjunto producidos como consecuencia de la ejecución del plan.
d) Características propias de los resultados obtenidos que condicionan su permanencia a lo largo del tiempo.
e) Riesgos de todo tipo susceptibles de condicionar los resultados.

En cuanto a la **evaluación de los resultados** llevada a cabo, al menos hasta el curso 2019/20, se produce una mejora de competencia lingüística, independientemente de que sean centros bilingües o no bilingües, si bien el porcentaje de crecimiento es mayor en los centros bilingües.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

En cuanto al impacto del bilingüismo en la **empleabilidad**, la Consejería de Educación y Deporte no ha llevado cabo estudios que demuestren una mayor empleabilidad del alumnado que ha cursado enseñanza bilingüe.

La falta de evaluación del grado de **satisfacción de las partes interesadas** (alumnado, profesorado y familias) en determinadas actuaciones del PEDLA, así como diversas consideraciones metodológicas relativas a las encuestas sobre el grado de satisfacción han impedido obtener conclusiones determinantes sobre los resultados e impactos del bilingüismo.

En definitiva, la **evaluación del PEDLA** no contempla el impacto del bilingüismo a medio y largo plazo, en cuanto a la obtención de una mayor empleabilidad, así como en la adquisición de contenidos académicos, tanto en áreas o materias no lingüísticas como en el aprendizaje de lenguas, tanto castellana como extranjeras.

Las debilidades de evaluación del PEDLA pueden condicionar la **redacción del próximo plan** o estrategia sobre bilingüismo. Se trata de cuestiones de relevancia que afectan al diagnóstico de la situación actual de esta política pública, al seguimiento del plan y a su impacto a medio y largo plazo.

Recomendaciones

Establecer una **jerarquía o prioridad** de los objetivos y de sus medidas y actuaciones.

Evaluar los resultados de la extensión de la enseñanza bilingüe a **zonas desfavorecidas** y el efecto de las medidas de **atención a la diversidad**.

Establecer medidas y actuaciones que favorezcan el **crecimiento de la plantilla** acreditada para la docencia en el nivel C1 y C2.

En cuanto a la figura del **auxiliar de conversación**:

- Promover más ayudas e incentivos para reducir el número de renuncias.
- Establecer mecanismos de sustitución de los auxiliares de conversación que renuncian a sus plazas, con el objeto de garantizar la dotación de, al menos, un auxiliar por centro público bilingüe.

En cuanto al **profesorado**:

- Evaluar la satisfacción con la formación recibida.
- Fomentar la participación en actividades formativas de técnicas de aprendizaje y para la adquisición del nivel C1.
- Promover ayudas con la posibilidad de primar, priorizar y subvencionar parcialmente la provisión de acciones formativas para alcanzar el nivel avanzado en las escuelas oficiales de idiomas.
- Formular un plan estratégico de formación del profesorado.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

Promover ayudas a las familias para las estancias de **inmersión lingüística** del alumnado.

Evaluar la **satisfacción del alumnado** con estas estancias y con su participación en los programas educativos europeos.

Incrementar y potenciar el uso de los **programas de acompañamiento en lengua extranjera**, como elemento clave de aprendizaje en los centros de educación primaria que no imparten enseñanza bilingüe.

Evaluar los resultados del alumnado en cuanto a la adquisición de los niveles de competencia en lengua extranjera.

Disponer de **indicadores de eficiencia y economía**, en términos de coste por unidad obtenida y coste de los servicios prestados.

Evaluar los resultados y el impacto de la incidencia del nivel de competencia lingüística en la lengua extranjera del alumnado sobre el aprendizaje y adquisición de los contenidos de las áreas y materias no lingüísticas impartidas en dicha lengua, estudiando grupos de alumnado de centros bilingües y no bilingües.

Realizar y promover evaluaciones sobre el impacto en la **empleabilidad** del alumnado que ha cursado enseñanza bilingüe.

En relación con la elaboración del **próximo plan** o estrategia sobre bilingüismo:

- Incluir un análisis de las oportunidades laborales que tendrá el alumnado, tanto bilingüe como no bilingüe, una vez termine las enseñanzas obligatorias y decida incorporarse al mercado laboral.
- Realizar un análisis de las partidas de gastos y de las fuentes de financiación.
- Establecer objetivos medibles. Dotarlos de valores de referencia o estándares a conseguir. Priorizarlos.
- Identificar los impactos a largo plazo. Definir indicadores de impacto.
- Prever una evaluación de impacto.

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.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46