DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono temprano educativo y el incremento del éxito escolar

(JA 08/2021)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2021 un informe de fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de los planes y programas relacionados con el **abandono y fracaso escolar** desarrollados por la consejería competente en educación. Estas directrices técnicas sirven de justificación para modificar el título del informe como consecuencia de la concreción de los principales conceptos objeto de fiscalización, así como de los objetivos y alcance de este informe, proponiendo la siguiente nueva denominación: Fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la **gestión** de los planes y programas para la **reducción del abandono temprano educativo y el incremento del éxito escolar**.

No hay antecedentes de fiscalizaciones relacionadas con esta materia ni con otras actuaciones similares. 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 04/2020 – Fiscalización operativa, con enfoque evaluador, del programa de bilingüismo.
- 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.

Se continua con la senda iniciada en el plan de actuaciones de 2020 relativa a la aplicación del enfoque evaluador en la auditoría operativa.

El **abandono escolar o abandono temprano de la educación y formación** es el porcentaje de personas de 18 a 24 años que no han completado la segunda etapa de la educación secundaria (formación profesional y bachillerato) y no siguen ningún tipo de formación. Su máximo nivel de estudios es la primera etapa de la educación secundaria (educación secundaria obligatoria - ESO), o anteriores niveles educativos.

El **éxito o fracaso escolar** se mide a partir de la "**tasa bruta de graduación en la ESO**", que es la relación del número de graduados en ESO, independientemente de su edad, respecto al total de la población de la "edad técnica" de comienzo del último curso de dicha enseñanza (15 años). El éxito o el fracaso escolar es un término aplicable al alumnado que se gradúa o no en la ESO. Se interpreta de esta manera: por ejemplo, si la tasa de graduación es el 80%, se dice que el éxito escolar es del 80% o el fracaso escolar es del 20%. En todo caso se opta por utilizar el término "éxito escolar" pues es el referido, de forma habitual, en la normativa aplicable.

En el epígrafe 2.1. se analiza el contexto en que estos dos conceptos han sido establecidos y están siendo objeto de seguimiento y evaluación por las distintas administraciones implicadas.

2. CONOCIMIENTO DEL ENTORNO DE FISCALIZACIÓN

2.1. Naturaleza y objeto

2.1.1. Contexto a nivel europeo, nacional y autonómico

A nivel internacional, los objetivos que se marcan para los sistemas educativos de nuestro entorno están recogidos en el llamado "Marco estratégico para la cooperación europea de educación y formación (ET2020)" de la Unión Europea. Entre estos objetivos está el de conseguir, para el año 2020, que el porcentaje de jóvenes que abandonan prematuramente la educación y la formación sea como máximo del 10%[1]. El objetivo se concretó para España en el 15%[2]. Este **abandono temprano de la educación y la formación** es la proporción de población con edades comprendidas entre 18 y 24 años que sólo tiene enseñanza media inferior o menos (equivalente a la ESO) y que han dejado de seguir actividades de educación o formación. Los últimos datos publicados por Eurostat se exponen en el cuadro nº 1, en relación con España y la Unión Europea para el periodo 2010-2020.

ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Unión Europea	13,8	13,2	12,6	11,8	11,1	11,0	10,6	10,5	10,5	10,2	9,9
España	28,2	26,3	24,7	23,6	21,9	20,0	19,0	18,3	17,9	17,3	16,0
Diferencia	14,4	13,1	12,1	11,8	10,8	9,0	8,4	7,8	7,4	7,1	6,1

Fuente de información: Eurostat[3] **Cuadro nº 1**

[1] Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 12 de mayo de 2009 sobre el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET2020). Anexo I Niveles de referencia del rendimiento medio europeo. Abandonos prematuros de la educación y formación: Como contribución al aseguramiento de que un máximo de discentes termine su educación y formación, para 2020, la proporción de abandonos prematuros de la educación y formación debería estar por debajo del 10%. (Eurostat/Labour Force Survey). Información disponible en el siguiente enlace de internet:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN

[2] Informe conjunto de 2012 del Consejo y de la Comisión Europea sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020). Tasa de abandono escolar en 2010 y objetivos nacionales: Objetivo de la UE para 2020: 10%. Objetivo de España para 2020: 15%. Información disponible en el siguiente enlace de internet:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG0308(01)&from=ES

[3] Eurostat: Early leavers from education and training by sex and labour status. Enlace disponible en:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_14__custom_1076161/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=55e22e4c-c35e-4512-9f88-b3583a7279bf

En el enlace "Explanatory text", apartado 3.4, se detallan los conceptos estadísticos y definiciones. La educación/formación recibida significa participación en educación y formación formal y no formal. La educación formal es definida como "**educación que está institucionalizada, intencional y planificada a través de organizaciones públicas y organismos privados reconocidos y, en su totalidad, constituyen el sistema de educación formal de un país**. Por lo tanto, los programas de educación formal son reconocidos como tales por las autoridades educativas nacionales pertinentes o equivalentes, por ejemplo, cualquier otra institución en cooperación con las autoridades educativas

DIRECTRICES TÉCNICAS

En febrero de 2021, el Consejo de Europa acordó un nuevo marco estratégico y estableció los objetivos para el periodo 2021-2030. A nivel europeo, el abandono temprano se fijó en alcanzar un porcentaje menor del 9% en 2030.

Por su parte, el actual Ministerio competente en educación, el de Educación y Formación Profesional, realiza el seguimiento de este marco, publicando los resultados del abandono temprano, tanto a nivel nacional como por comunidades autónomas. Se calcula con la metodología establecida por Eurostat y se define como el porcentaje de la población entre 18 y 24 años que no ha completado la segunda etapa de la educación secundaria[4], es decir tienen como máximo nivel la primera etapa de educación secundaria o anteriores niveles educativos, y no siguen ningún tipo de estudio o formación. Los resultados del periodo 2010-2020 para España y Andalucía, añadiendo el año 2021, se detallan en el cuadro nº 2.

ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
España	28,2	26,3	24,7	23,6	21,9	20,0	19,0	18,3	17,9	17,3	16,0	13,3
Andalucía	34,6	32,1	28,8	28,7	27,7	24,9	23,1	23,5	21,9	21,6	21,8	17,7
Diferencia	6,4	5,8	4,1	5,1	5,8	4,9	4,1	5,2	4,0	4,3	5,8	4,4

Fuente de información: Ministerio de Educación y Formación Profesional[5] **Cuadro nº 2**

nacionales o subnacionales." La educación y la formación no formales se definen como cualquier actividad de aprendizaje institucionalizada, intencionada y organizada/planificada fuera del sistema de educación formal.

En el apartado 3.2. "Sistema de clasificación", se concreta que la educación media inferior es el agregado de los niveles 0, 1 y 2 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) 2011, referida a la educación inferior a la primaria (nivel 0), primaria (nivel 1) y secundaria inferior (nivel 2), entendiendo está última como la primera etapa de la educación secundaria, la ESO. Ver siguiente nota a pie de página.

[4] La segunda etapa de la educación secundaria se corresponde con los siguientes códigos de la clasificación de programas, titulaciones y certificaciones en niveles de formación alcanzados (CNED-A):

3. Segunda etapa de educación secundaria y similar:
   - BE. **Segunda etapa de educación secundaria**, con orientación general
     - 32. Bachillerato y similares
   - BF. **Segunda etapa de educación secundaria**, con orientación profesional (y continuidad en la educación superior)
     - 33. Enseñanzas de formación profesional, artes plásticas y diseño y deportivas de grado medio y similares
   - BG. **Segunda etapa de educación secundaria**, con orientación profesional (sin continuidad en la educación superior)
     - 34. Enseñanzas profesionales de música y danza y similares
     - 35. Certificados de las escuelas oficiales de idiomas de nivel avanzado y similares
     - 38. Formación profesional básica

La estructura de esta clasificación está disponible en:
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177034&menu=ultiDatos&idp=1254735976614

[5] Explotación de las variables educativas de la encuesta de población activa / Indicadores del marco estratégico para la cooperación europea en educación y formación (2021-2030). 1. Abandono temprano de la educación-formación por comunidad autónoma, sexo y periodo. Enlace disponible en:

Igualmente, la actual consejería competente en educación, la de Educación y Deporte, elabora el Sistema Andaluz de Indicadores de Educación. Entre ellos se incluyen los resultados del **abandono temprano de la educación y formación**. Este indicador cita las fuentes del ministerio y es exactamente igual.

En relación con el **éxito escolar y la titulación en educación secundaria**, el marco ET2020 explicita que un indicador que complementa el objetivo de la Unión Europea sobre el abandono temprano es el "Porcentaje de personas entre 20 y 24 años con al menos una cualificación secundaria superior". Los últimos datos publicados por Eurostat se exponen en el cuadro nº 3, en relación con España y la Unión Europea para el periodo 2010-2020.

PORCENTAJE DE PERSONAS ENTRE 20 Y 24 AÑOS CON AL MENOS UNA CUALIFICACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Unión Europea	79,1	79,6	80,1	80,9	81,9	82,3	82,8	83,0	83,2	83,5	84,3
España	61,5	62,0	63,0	63,8	65,8	68,5	70,9	71,7	72,7	74,0	75,9
Diferencia	17,6	17,6	17,1	17,1	16,1	13,8	11,9	11,3	10,5	9,5	8,4

Fuente de información: Eurostat[6] **Cuadro nº 3**

Por su parte, el seguimiento del marco ET2020 realizado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional publica los datos a nivel nacional y por comunidades autónomas, del porcentaje de personas de la población de 20 a 24 años que ha completado al menos la 2ª etapa de la educación secundaria. Los resultados del periodo 2010-2020 para España y Andalucía, añadiendo el año 2021, se detallan en el cuadro nº 4.

PORCENTAJE DE PERSONAS ENTRE 20 Y 24 AÑOS CON AL MENOS LA 2º ETAPA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
España	61,5	62,0	63,0	63,8	65,8	68,5	70,9	71,7	72,7	74,0	75,9	78,8
Andalucía	53,7	55,6	56,9	56,3	57,6	62,7	66,7	66,2	67,2	67,0	67,1	72,3
Diferencia	7,8	6,4	6,1	7,5	8,2	5,8	4,2	5,5	5,5	7,0	8,8	6,5

Fuente de información: Ministerio de Educación y Formación Profesional[7] **Cuadro nº 4**

Además, el citado "Sistema andaluz de indicadores de educación" incluye la "**tasa bruta de graduación en educación secundaria obligatoria**". Es la relación del número de graduados en ESO,

http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Tabla.htm?path=/laborales/epa/indi//l0/&file=indi_01.px&type=pcaxis&L=0

[6] Eurostat: Population by educational attaiment level. Enlace disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_03__custom_853530/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=392a07f2-5bec-42df-b062-9a26478bb4be

[7] Explotación de las variables educativas de la encuesta de población activa / Indicadores del marco estratégico para la cooperación europea en educación y formación (2021-2030). 3. Población de 20 a 24 años que ha completado al menos la 2ª etapa de educación secundaria: http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Tabla.htm?path=/laborales/epa/indi//l0/&file=indi_03.px&type=pcaxis&L=0

independientemente de su edad, respecto al total de la población de la "edad teórica" de comienzo del último curso de dicha enseñanza (15 años). Es un término aplicable al alumnado que no se gradúa en la ESO. Este indicador[8] cita las fuentes del ministerio. En el cuadro nº5 se expone el dato de los últimos cursos disponibles, tanto para Andalucía como para España.

TASA BRUTA DE GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA EN ESPAÑA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
España	74,6	74,7	75,1	75,4	76,8	77,6	79,3	75,5	77,8	78,8	84,0
Andalucía	73,6	73,2	73,5	74,3	74,1	75,2	77,1	73,7	75,1	76,4	81,1
Diferencia	1,0	1,5	1,6	1,1	2,7	2,4	2,2	1,8	2,7	2,4	2,9

Fuente de información: Ministerio de Educación y Formación Profesional[9] **Cuadro nº 5**

La definición de esta ratio difiere de la utilizada en el seguimiento de la ET2020, ya que la de titulación en ESO va referida a cualquier rango de edad según el "Sistema andaluz de indicadores de educación", mientras que el marco europeo se centra en el tramo 20 a 24 años.

2.1.2. Marco estratégico: planes y programas

La Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, en su artículo 5, incluye entre sus objetivos:

a) Garantizar el derecho de la ciudadanía a una educación permanente y de carácter compensatorio.
b) Garantizar la calidad del sistema educativo de Andalucía.
c) Garantizar la igualdad efectiva de oportunidades, las condiciones que permitan su aprendizaje y ejercicio y la inclusión educativa de todos los colectivos que pueden tener dificultades en el acceso y permanencia en el sistema educativo.

…/…

e) Favorecer el éxito escolar del alumnado, en función de sus capacidades, sus intereses y sus expectativas, y la escolarización en educación infantil y en enseñanzas posobligatorias.
f) Promover que la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria posobligatoria o equivalente, aumentando el número de jóvenes y personas adultas con titulación en estas enseñanzas.

[8] Sistema Andaluz de Indicadores de Educación. Tabla 26 (R6.1) Tasa bruta de graduación en educación secundaria obligatoria:
https://www.juntadeandalucia.es/organismos/educacionydeporte/servicios/estadistica-cartografia/actividad/detalle/175109/175571.html#:~:text=El%20Sistema%20Andaluz%20de%20Indicadores,resultados%20educativos%20del%20alumnado%20matriculado.

[9] Enseñanzas no universitarias. Alumnado. Resultados académicos. Resumen. 2 Tasa bruta de población que se gradúa en cada enseñanza/titulación. Enlace del último curso disponible (2019/2020):
http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Tabla.htm?path=/no-universitaria/alumnado/resultados/2019-2020-rd/resumen//l0/&file=resumen_02.px&type=pcaxis&L=0

Enseñanzas no universitarias. Alumnado. Resultados académicos. Principales series. Alumnado que terminó los estudios por enseñanza titulación. 1.2 Tasa bruta de población que finaliza ESO:
http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Tabla.htm?path=/no-universitaria/alumnado/resultados/series/alumnado-2019-2020-rd//l0/&file=series_1_02.px&type=pcaxis&L=0

DIRECTRICES TÉCNICAS

Para impulsar una educación de calidad, el Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 29 de noviembre de 2016, aprobó el **Plan de Éxito Educativo de Andalucía 2016-2020** (en adelante PEEA).

Este plan aborda medidas en el ámbito de la función docente y directiva; de la formación del profesorado; de la metodología y el currículo; de la atención a la diversidad, capacidades y motivaciones del alumnado; de la evaluación y autoevaluación del alumnado; y de la mayor participación para el éxito. Como señala el referido acuerdo, esto permitirá a la Comunidad Autónoma de Andalucía cumplir con los objetivos marcados en la ET2020, es decir, que nuestro alumnado no abandone el sistema educativo hasta haber conseguido el éxito académico y personal.

El objetivo general del PEEA es "**incrementar las tasas de titulación y el éxito educativo del alumnado andaluz en función de sus capacidades, intereses y expectativas**." Entre sus objetivos específicos se resaltan los siguientes:

- Incrementar la **tasa de graduación en ESO**, tendiendo a que **todo el alumnado** alcance dicha titulación. *Luego el objetivo es que esta tasa sea del 100%.*
- Incrementar la **tasa de alumnado que obtiene titulación en bachillerato o formación profesional**, con la referencia de alcanzar, al menos, el **85%** de la población de entre 18 y 24 años.
- **Evaluar todos los aspectos del sistema educativo** para detectar sus fortalezas y posibilidades de mejora y lograr, en última instancia, la **consecución del éxito educativo de todo el alumnado**.

De ello se deduce que los objetivos del plan son **alcanzar una tasa de graduación en ESO del 100%,** es decir, que **el éxito escolar sea del 100%**, y conseguir que el **abandono temprano educativo sea inferior al 15%.**

Por otra parte, los programas relacionados con el abandono educativo y el éxito escolar informados por la Consejería de Educación y Deporte en los últimos cursos se detallan en el cuadro nº 6.

PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL ABANDONO EDUCATIVO Y EL ÉXITO ESCOLAR

Programas	Curso escolar					
	2016 /17	2017 /18	2018 /19	2019 /20	2020 /21	2021 /22
PROA Andalucía: Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo a los centros docentes públicos en Andalucía	X	X	X	X	X	X
Programa **IMPULSA** (o IMPULSA2, en su segunda edición)				X	X	X
Programa de **refuerzo** educativo en periodo **estival**			X	X	X	
PROA+: Programa de cooperación territorial para la orientación, avance y enriquecimiento educativo en la situación de emergencia educativa del curso 2020-21 provocada por la pandemia del COVID-19					X	
Programa **Andalucía Profundiza**: Programa de profundización de conocimientos	X	X	X	X	X	X
PALE: Programa de Acompañamiento escolar en Lengua Extranjera		X	X	X	X	X

DIRECTRICES TÉCNICAS

Programas	Curso escolar					
	2016 /17	2017 /18	2018 /19	2019 /20	2020 /21	2021 /22
PROA+ "Transfórmate": Programa plurianual 2021-2024 del Programa de cooperación territorial para la orientación, avance y enriquecimiento educativo						**X**
Programa de cooperación territorial de **unidades de acompañamiento y orientación** personal y familiar						**X**

Fuente de información: Elaboración propia a partir de la información suministrada por los interlocutores de este informe (apartado 2.5. de estas DT). **Cuadro nº 6**

Los programas IMPULSA, PROA, Andalucía Profundiza y de refuerzo educativo en periodo estival aparecen relacionados como "Planes educativos" de "convivencia escolar" de la Consejería de Educación y Deporte.[10]

El PEEA incluye una serie de medidas de prevención, compensación e intervención para disminuir las tasas de fracaso escolar y abandono temprano de la educación y la formación, entre las cuales se concreta el PROA Andalucía y el PALE. Si bien, el resto de los programas se han puesto en marcha una vez promulgado el citado plan, todos podrían tener la consideración de actuaciones o medidas de ejecución del PEEA.

Son programas dirigidos a **centros públicos** dependientes de la Consejería de Educación y Deporte y abarcan, según el caso, desde educación primaria hasta la educación secundaria, y en algunos programas, bachillerado y centros docentes públicos que tengan autorizadas aulas específicas de educación especial. Los centros docentes a los que van dirigidos estos programas se encuentran ubicados en zonas ERACIS[11] o aquellos que tengan planes de compensación educativa. La financiación de los mismos proviene, según los casos, de la propia consejería, o pueden estar cofinanciados por el Fondo Social Europeo y, desde el 21 de julio de 2020, por los Fondos Next Generation UE a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Debe resaltarse que, por definición, el abandono y el éxito escolar son indicadores que se aplican para el alumnado de educación secundaria. Sin embargo, desde la educación primaria debe realizarse una actuación preventiva dirigida a que este alumnado cuando llegue a la educación secundaria disponga de los recursos que minimicen el abandono y maximicen el éxito escolar. Por ello, estos programas se aplican tanto en educación primaria como en las etapas educativas posteriores.

Para la Consejería de Educación y Deporte, el PROA Andalucía y los programas IMPULSA y de refuerzo educativo en periodo estival son "**programas de refuerzo en el sistema educativo andaluz**", dirigidos de forma general al alumnado en riesgo de fracaso escolar, si bien cada uno de ellos tiene objetivos y destinatarios distintos. Son programas que **abordan de forma integral** el problema del fracaso escolar. Persiguen el objetivo general de incrementar el éxito escolar del alumnado y prevenir el absentismo y el abandono escolar temprano, garantizando la igualdad de oportunidades para todo el alumnado. El PROA+ también se incluye en esta categorización, si bien fue promulgado expresamente en la situación

[10] Información disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/ced/planesyprogramas/planes-educativos

[11] ERACIS: Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas". Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2020-12/Estrategia_Regional_Cohesion_Social-web.pdf

de emergencia educativa del curso 2020-21 provocada por la pandemia del COVID-19. Es una actuación financiada por el Estado.

Las actuaciones del **PROA Andalucía** que se lleven a cabo están encaminadas a la consecución de las competencias clave y a mejorar la motivación del alumnado. Estas actuaciones son: Plan de Apoyo y Refuerzo en Centros de Educación Primaria, Plan de Apoyo y Refuerzo en Centros de Educación Secundaria, Acompañamiento Escolar, Acompañamiento Escolar Domiciliario y Acompañamiento Lingüístico para Alumnado Inmigrante.

El programa **IMPULSA** se concibe como un conjunto de actuaciones dirigidas a mejorar la formación del profesorado, así como el grado de adquisición de competencias clave y la motivación del alumnado. Todas las actuaciones se desarrollarán a través de una metodología innovadora, activa y experimental que tiene como objetivo fomentar el aprendizaje partiendo desde los conocimientos del alumnado e impulsar la autonomía, la responsabilidad, el respeto y el trabajo en equipo.

El **Programa de Refuerzo Educativo en periodo estival** consiste en un conjunto de actividades diseñadas y aplicadas durante parte del periodo estival. Con el objetivo de mejorar las competencias básicas del alumnado, se busca alcanzar los siguientes objetivos específicos: adquirir hábitos de organización y trabajo así como técnicas de estudio, mejorar habilidades y actitudes asociadas a la lectura, al razonamiento y lógica matemática y a la adquisición de destrezas lingüísticas (comprensión y expresión oral) en la primera lengua extranjera (Inglés); participar en actividades de carácter lúdico-deportivo que fomenten hábitos saludables, la motivación del alumnado y su participación en actividades en el entorno escolar, contribuyendo al desarrollo de habilidades sociales así como a la creación de una vinculación con el centro que prevenga el abandono temprano de la escolarización, contribuir al aumento de la tasa de promoción y titulación del alumnado y, por último, paliar los efectos negativos producidos en los procesos de enseñanza-aprendizaje del alumnado como consecuencia de su confinamiento durante el estado de alarma provocado por el COVID-19.

El objeto del **PROA+** es fortalecer aquellos centros públicos que a lo largo del curso 2020-21 muestren indicadores más altos de pobreza educativa (rezago educativo significativo, desconexión de la escuela, altos índices de repetición y absentismo, bajas tasas de idoneidad, riesgo de fracaso escolar y de abandono temprano) agravada durante la suspensión del período lectivo presencial en el curso 2019-20. Estos son centros que necesitan apoyo adicional para responder a las múltiples demandas de reajuste organizativo, curricular, metodológico y de refuerzo docente que van a tener que afrontar para compensar el impacto del confinamiento y el cierre de escuelas desde el 14 de marzo de 2020 debido a la COVID-19 en su alumnado.

El programa "**Andalucía Profundiza**" y el **PALE** no están directamente relacionados con el abandono y fracaso escolar, pues no se implementan para un alumnado en riesgo de no titulación en la ESO o en la segunda etapa de la educación secundaria. El primero está destinado al alumnado que destaca por su interés, motivación y capacidad hacia la realización de actividades que supongan una profundización con respecto al currículo ordinario (alumnado de alta capacidades intelectuales). El segundo está dirigido a reforzar el aprendizaje de la primera lengua extranjera, 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.

Los programas "**PROA+ Transfórmate**" y el de unidades de acompañamiento y orientación personal y familiar, si bien también podrían ser programas de refuerzo educativo, se han puesto en marcha en el curso actual 2021/22.

2.1.3. Competencias de organización, funcionamiento y evaluación

La **organización y funcionamiento de estos programas**, en virtud del Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Deporte, corresponde a la persona titular de la Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar (en adelante DGADPCE), como responsable del diseño, desarrollo y ejecución de las actuaciones y programas destinados al refuerzo de las competencias en matemáticas, lengua y lenguas extranjeras.

Por otra parte, la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa tiene 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.

2.1.4. Seguimiento y evaluación

El Acuerdo de 29 de noviembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Éxito Educativo de Andalucía, señala expresamente que el **seguimiento y evaluación del Plan** se llevará a cabo por la Comisión de Seguimiento prevista en el mismo. Para ello, se establecerá, a lo largo del curso 2016-17, la relación de indicadores de evaluación del mismo, los cuales permitirán al final de cada uno de los cuatro años de vigencia del Plan establecer el grado de logro de los objetivos planteados y modificar los aspectos que fuesen necesarios para el mejor cumplimiento de los mismos.

La **Comisión de Seguimiento** estará formada por:

- Presidente: Titular de la Viceconsejería
- Composición: Al menos un representante de cada una de las Direcciones Generales, de la Agencia de Evaluación Educativa (extinguida) y de la Inspección Educativa.

Sus funciones son:

- Coordinar la actuación de los distintos órganos de la Consejería en el caso de medidas de tipo transversal cuya implementación requiera de una acción coordinada de los mismos.
- **Valorar la marcha de las medidas implementadas cada curso escolar** de los que componen el plan.
- **Comprobar el cumplimiento de los objetivos establecidos para cada curso**.
- **Proponer medidas correctoras** en caso de que los objetivos no se hubiesen alcanzado.
- Emitir un **informe anual** del desarrollo de las medidas del plan.

Se estima necesario que dicha comisión se reúna, la menos, con **periodicidad trimestral**.

En cuanto a los **distintos programas**, también prevén mecanismo de seguimiento y evaluación, basados en indicadores y en la emisión de memorias. A este respecto, el pasado 19 de enero de 2022, el portal de Evaluación Educativa de la Consejería de Educación y Deporte publicó los **informes de resultados de la evaluación de los programas de refuerzo educativo** (PROA. IMPULSA y refuerzo educativo en periodo estival) para los cursos escolares 2018/19, 2019/20 y 2020/21, elaborados por la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa. [12]

Estos informes detallados por programas se agregan en un informe de resultados global.

Por otra parte, es importante resaltar la figura de los **consejos de coordinación de zona educativa**[13], adscritos a las delegaciones territoriales de la consejería competente en educación. Entre sus funciones destacan las siguientes:

- Fomentar la realización de planes de actuación o intervención conjuntos, promover la realización de experiencias e iniciativas entre los centros docentes y recursos educativos de la zona para la **mejora de la calidad de la atención educativa y el éxito escolar del alumnado**, así como favorecer el desarrollo de programas de intercambio de alumnado y profesorado.
- Analizar periódicamente los resultados del sistema educativo en la zona, realizando, en su caso, propuestas a los centros docentes de menora de sus Planes de Centro, orientadas a conseguir una **mayor eficacia de las acciones desarrolladas y a incrementar el éxito escolar de todo el alumnado**.
- Adoptar iniciativas, en colaboración con otras Administraciones públicas y con instituciones y entidades, tanto públicas como privadas, que contribuyan a **incrementar el éxito escolar**, la valoración social de la educación y la docencia, la **reducción del abandono** y el absentismo escolar y la colaboración de las familias y la sociedad con la mejora de los logros escolares.

[12] Informes disponibles en: https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/evaluacion-educativa/programas-educativos/programas-de-refuerzo-educativo

[13] Su normativa de aplicación es la siguiente:

- Decreto 56/2012, de 6 de marzo, por el que se regulan las Zonas Educativas de Andalucía, las Redes Educativas, de aprendizaje permanente y de mediación y la organización y el funcionamiento de los Consejos de Coordinación de Zona.
- Orden de 15 de noviembre de 2014, por la que se regulan determinados aspectos de la organización y el funcionamiento de los Consejos de Coordinación de zona y de sus comisiones de trabajo.

Entre las comisiones de trabajo previstas en las zonas educativas, destaca la de seguimiento de los rendimientos escolares. Una de sus funciones es la de realizar un seguimiento de absentismo y los resultados académicos desde la perspectiva de desagregación de sexos, valorando las posibles dificultades en el acceso a los estudios y el **éxito escolar por razón de género** y proponiendo medidas de mejora.

2.2. Marco legal y regulatorio

El marco legal y regulatorio[14] se expone en el Anexo. Debe resaltarse la práctica habitual de esta consejería consistente en la emisión de resoluciones y/o instrucciones para cada curso escolar en relación con la convocatoria, la organización y el funcionamiento de los diferentes programas.

2.3. Actividad desarrollada

El gasto ejecutado durante el periodo 2016-2021 de los distintos programas relacionados por la DGADPCE (cuadro nº 6) se expone en el cuadro nº 7.

GASTO EJECUTADO POR PROGRAMAS

M€

Programas	Capítulo	Ejercicio presupuestario						Total Capítulo	Total Programa
		2016	2017	2018	2019	2020	2021		
IMPULSA	II. Gtos. Funcionam.					8,64	14,75	23,39	23,39
PROA Andalucía	I. Personal	5,73	5,23	4,72	5,52	3,39	5,12	29,70	75,37
	II. Gtos. Funcionam.	6,40	6,87	7,84	8,27	11,14	5,15	45,67	
Refuerzo educativo en periodo estival	I. Personal				0,26	3,01	2,65	5,92	6,39
	II. Gtos. Funcionam.				0,06	0,17	0,23	0,47	
PROA+	I. Personal						5,86	5,86	5,86
Subtotal		**12,13**	**12,10**	**12,56**	**14,11**	**26,35**	**33,76**	**111,01**	**111,01**
Andalucía Profundiza	II. Gtos. Funcionam.	0,20	0,19	0,22	0,24	0,04	0,15	1,04	1,04
PALE	II. Gtos. Funcionam.		0,69	0,43	0,31	0,33	0,31	2,06	2,06
Unidades de acompañamiento y orientación	I. Personal						0,48	0,48	0,48
Subtotal		**0,20**	**0,88**	**0,65**	**0,55**	**0,37**	**0,94**	**3,58**	**3,58**
TOTAL		**12,33**	**12,97**	**13,21**	**14,66**	**26,71**	**34,71**	**114,60**	**114,60**

Fuente de información: Elaboración propia a partir de la información suministrada Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Deporte **Cuadro nº 7**

El gasto de los programas directamente relacionados con la reducción del abandono y el incremento del éxito escolar (IMPULSA, PROA Andalucía, PROA+ y refuerzo educativo en periodo estival) desarrollados hasta el curso escolar 2020/21 asciende a 111,01 M€. El importe del gasto del

[14] La normativa específica de los programas IMPULSA, PROA Andalucía y Programa de refuerzo educativo en periodo estival se encuentra disponible en el siguiente enlace de internet:
https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/ced/planesyprogramas/planes-educativos

En cuanto al programa PROA+, no tiene una página o enlace de internet específico en la web de la Consejería. Su normativa está accesible en el siguiente enlace de novedades:
https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/ced/novedades/-/contenidos/detalle/resolucion-de-27-de-enero-de-2021-de-la-direccion-general-de-atencion-a-la-diversidad-participacion-y-convivencia

ejercicio 2021 incluye partidas de los cursos 2020/21 y 2021/22, cantidades que a la fecha de estas directrices técnicas no ha sido posible diferenciar.

Por otra parte, la actividad desarrollada por los programas IMPULSA, PROA Andalucía y de refuerzo educativo en periodo estival se ha obtenido de los informes de resultados citados anteriormente. Así, el alumnado participante, atendiendo a diferentes características, se expone en los cuadros nº 8 a 11.

ALUMNADO PARTICIPANTE EN LOS PROGRAMAS

Programas	Curso 2018/19	Curso 2019/20	Curso 2020/21
IMPULSA		77.077	84.128
PROA	66.296	64.049	55.748
Refuerzo Educativo	1.361	7.567	8.770
TOTAL	**67.657**	**148.693**	**148.646**

Fuente de información: Elaboración propia a partir de los informes de resultados de los programas. **Cuadro nº 8**

ALUMNADO DEL PROGRAMA IMPULSA

Características	Curso 2019/20	Curso 2020/21
Educación primaria	19.638	21.516
Educación secundaria	57.439	56.597
Bachillerato		6.015
Alumnos	39.913	43.232
Alumnas	37.164	40.896
Alumnado con necesidades educativas especiales	13.105	13.356
Alumnado extranjero	14.133	4.941

Fuente de información: Elaboración propia a partir de los informes de resultados de los programas. **Cuadro nº 9**

ALUMNADO DEL PROA ANDALUCÍA

Características	Curso 2018/19	Curso 2019/20	Curso 2020/21
Educación primaria	43.425	42.197	37.080
Educación secundaria	22.860	21.836	18.640
Educación especial	11	16	28
Alumnos	33.852	32.695	28.447
Alumnas	32.444	31.354	27.301
Alumnado con necesidades educativas especiales	13.810	13.232	11.082
Alumnado extranjero	4.881	5.479	5.419

Fuente de información: Elaboración propia a partir de los informes de resultados de los programas. **Cuadro nº 10**

ALUMNADO DEL PROGRAMA DE REFUERZO EDUCATIVO EN PERIODO ESTIVAL

Características	Curso 2018/19	Curso 2019/20	Curso 2020/21
Educación primaria	1.361	6.448	7.463
Educación secundaria		1.119	1.307
Alumnos	No disponible	4.211	4.818
Alumnas		3.356	3.952
Alumnado con necesidades educativas especiales		1.702	1.781
Alumnado extranjero		989	1.059

Fuente de información: Elaboración propia a partir de los informes de resultados de los programas. **Cuadro nº 11**

2.4. Estructura organizativa y de control interno

La **estructura organizativa** de la DGADPCE se configura con los siguientes servicios:

- Convivencia e igualdad
- Orientación educativa y atención a la diversidad
- Becas y ayudas al estudio
- Participación

Además, deben tenerse en cuenta los recursos disponibles en las distintas delegaciones territoriales, no concretados de cara a estas directrices. También hay que considerar el personal de la DGOEE dedicado a la evaluación de los planes y programas educativos.

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

En cuanto al **control de eficacia y de cumplimiento**, se concretan las siguientes responsabilidades:

a) La persona titular de la Viceconsejería asiste a la persona titular de la Consejería competente en materia de educación en el control de eficacia respecto de la actuación de los órganos directivos de la misma, así como de las entidades públicas dependientes (art.4.2.a del Decreto 102/2019, de 12 de febrero).
b) La Inspección Educativa velará por el cumplimiento de la normativa de aplicación y, sobre todo, de las instrucciones anuales sobre organización y funcionamiento de los programas.
c) La Dirección General de Fondos Europeos de la actual Consejería de Hacienda y Financiación Europea podrá realizar informes cuando las actuaciones estén financiadas con el Fondo Social Europeo o cualquier otra fórmula de financiación de la Unión Europea.
d) La Intervención General de la Junta de Andalucía podrá incluir actuaciones relacionadas con estos programas en su plan de auditoría y control financiero. Además, es la autoridad de auditoría del Programa Operativo del Fondo Social Europeo de Andalucía 2014-2020.

2.5. Identificación del personal responsable

Han sido designados interlocutores, conforme a los centros directivos señalados:

- Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar (Servicio de Orientación Educativa y Atención a la Diversidad).

- Secretaría General Técnica.
- Inspección Educativa.
- Dirección General de Fondos Europeos
- Intervención General de la Junta de Andalucía.

3. OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE METODOLÓGICO

3.1. Tipo de fiscalización y objetivos

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 cumplimiento de la reciente "Guía sobre los elementos de la Auditoría Pública"[15], esta fiscalización es de seguridad razonable y supone el compromiso de elaboración de un informe directo con conclusiones.

El objetivo de esta fiscalización es concluir si los planes y programas relacionados con el abandono y el éxito escolar se han 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. Se trata de 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" [16]. 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 objetivos (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 resumirán los resultados de las evaluaciones que se consideren de suficiente calidad (INTOSAI, 2019: 13).

[15] Documento elaborado por la Comisión Técnica de Coordinadores y aprobado por el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía el 10 de febrero de 2022, disponible en nuestra intranet: http://serv-asp.cca.es/intranet/doc/COOR/Gu%C3%ADa_CCA_elementos_auditoria_2022.pdf

[16] **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).

Como la DGOEE ha evaluado los programas IMPULSA, PROA Andalucía y Programa de Refuerzo Educativo en Periodo Estival en los cursos 2018/19, 2019/20 y 2020/21, 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).

Por otra parte, los cursos escolares 2019/20 y 2020/21 se han visto afectados por la pandemia del covid-19. En consecuencia, esta fiscalización propone analizar el efecto de esta pandemia sobre el cumplimiento de los planes y programas (eficacia) y sobre los recursos destinados (eficiencia y economía). En este caso concreto, además el programa PROA+, que no ha sido objeto de evaluación por la DGOEE, está orientado a paliar los efectos del covid-19 en el curso 2020/21.

Por todo lo expuesto, los objetivos de fiscalización de la gestión de los planes y programas relacionados con el abandono y el éxito escolar, formulados como preguntas, son los siguientes:

- Objetivo nº 1 ¿Ha resultado eficaz?
- Objetivo nº 2 ¿Se ha gestionado de forma eficiente y económica?
- Objetivo nº 3 ¿Se considera adecuada la evaluación de los resultados y del impacto?

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

- Cumplimiento de los objetivos del Plan de Éxito Escolar de Andalucía y de los programas IMPULSA, PROA Andalucía, PROA+ y programa de refuerzo educativo en periodo estival.
- Examen de las evaluaciones realizadas.
- Ejecución de los recursos utilizados de forma eficiente y económica.

3.2. Alcance

El **alcance objetivo** de la fiscalización es la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono temprano educativo y el incremento del éxito escolar desarrollados por la consejería competente en educación. En concreto, los planes y programas objeto de alcance son:

- Plan de Éxito Educativo de Andalucía 2016-2020 (PEEA).
- Programa IMPULSA.
- PROA Andalucía
- Programa de refuerzo educativo en periodo estival.
- PROA+.

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 DGADPCE, por ser responsable del diseño, desarrollo y ejecución de las actuaciones y programas destinados al refuerzo de las competencias en matemáticas, lengua y lenguas extranjeras.
- La DGOEE, por tener la competencia de la evaluación de los planes y programas educativos.
- Los centros docentes públicos beneficiarios de los programas objeto de alcance.

- Las delegaciones territoriales con competencias en materia de educación, en cuanto al control y seguimiento de los programas, de conformidad con las instrucciones sobre organización y funcionamiento de los mismos para cada curso escolar.
- La Inspección educativa, que velara por el cumplimiento de la normativa reguladora, sobre todo de las instrucciones señaladas.

El **alcance temporal** de esta fiscalización es el ámbito de aplicación del PEEA, que se corresponde con cuatro anualidades desde su aprobación, por lo que abarca desde el 29/11/2016 a 29/11/2020. En términos de años escolares se corresponde con los cursos 2016/17 a 2019/20. Además, se añade el curso 2020/21 por las siguientes razones:

- Ha formado parte del alcance de los informes de resultados de los programas realizados por la DGOEE.
- Tuvo un programa específico para ese curso, el PROA+, que no ha sido objeto de evaluación.
- Es el último curso completado durante la ejecución de este informe de fiscalización.

Este alcance en términos de cursos escolares se traduce en las anualidades 2016 a 2021, teniendo en cuenta que un año natural registra el gasto de parte de dos cursos escolares.

El **alcance del enfoque evaluador** es la comprobación de la exhaustividad, validez y enfoque de los informes de evaluación de los planes y programas objeto de alcance. A la fecha de elaboración de estas directrices técnicas, los informes disponibles son los publicados el pasado 19 de enero de 2022 en el portal de Evaluación Educativa de la Consejería de Educación y Deporte. Son los **informes de resultados de la evaluación de los programas de refuerzo educativo** (PROA. IMPULSA y refuerzo educativo en periodo estival) para los cursos escolares 2018/19, 2019/20 y 2020/21, elaborados por la DGEOE[17]. El PROA+ no ha sido objeto de evaluación por lo que habrá que plantear pruebas alternativas al respecto en relación con el efecto del covid-19.

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 la 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 **subobjetivos** (expuestos también en forma de preguntas), para los cuales se han establecido unas preguntas y se les ha asociado los **criterios** de auditoría con sus correspondientes **indicadores**. A continuación, se detallan todas estas cuestiones en los cuadros nº 12 y 13.

[17] Informes disponibles en: https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/evaluacion-educativa/programas-educativos/programas-de-refuerzo-educativo

DIRECTRICES TÉCNICAS

Objetivo nº1 – ¿Ha resultado eficaz la gestión de los planes y programas objeto de alcance?		
Subobjetivo nº1.1. ¿Se ha reducido el abandono temprano educativo e incrementado el éxito escolar?		
Preguntas de auditoría	**Criterios de auditoría**	**Indicadores**
1.1.1. ¿Cuál ha sido su evolución?	Análisis evolutivo de los valores y resultados de las estadísticas oficiales	Abandono temprano de la educación y formación. Tasa de graduación. Absentismo. Alumnado repetidor. Idoneidad de la edad del alumnado en educación obligatoria. Desagregación por: • zonas según su índice socioeconómico y cultural (ISC) • género
	Comparación de la Unión Europea, España, Andalucía y Comunidades Autónomas	
1.1.2. ¿Cuáles son las variables que pueden afectar a los resultados alcanzados?	Relación con otras variables que influyen y análisis evolutivo y comparativo	
	Cambios normativos en los criterios de promoción y evaluación académica del alumnado	
	Evolución por centro docente, desagregando por ISC y titularidad (público, concertado y privado)	Abandono temprano de la educación y formación. Tasa bruta de graduación en ESO.
Subobjetivo 1.2. ¿se han cumplido los objetivos de los planes y programas?		
Preguntas de auditoría	**Criterios de auditoría**	**Indicadores**
1.2.1. ¿Cuál es la población beneficiaria?	Análisis de centros docentes y número de participantes por programa	Población atendida: % participantes / población objetivo, % centros con programas / centros objetivo.
	Correspondencia entre centros con o sin programas respecto a sus tasas de abandono y graduación	Evolución de las tasas atendiendo a la existencia o no de programas.
1.2.2. ¿Cómo se ha realizado el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados?	Sistema de seguimiento y evaluación	Análisis del sistema de seguimiento y evaluación. Informes de resultados y evaluación Indicadores previstos y utilizados
	Resultados obtenidos	
	Satisfacción de las partes interesadas	
	Consejos de coordinación de zonas educativas y comisiones de trabajo	Funcionamiento Actas Informes, documentos, propuestas, etc.
Subobjetivo 1.3. ¿Se ha controlado el cumplimiento de la normativa de aplicación?		
Preguntas de auditoría	**Criterios de auditoría**	**Indicadores**
1.3.1. ¿Cómo se ha realizado este control?	Plan de actuaciones de la Inspección educativa	Nº actuaciones, visitas, actas levantadas, seguimiento de incidencias, etc.
	Auditorias de fondos europeos	Conclusiones. Recomendaciones: seguimiento e implantación.

Cuadro nº 12

DIRECTRICES TÉCNICAS

Objetivo nº2 – ¿Se han gestionado de forma eficiente y económica los planes y programas objeto de alcance?		
Subobjetivo 2.1. ¿Cuánto ha sido el gasto ejecutado?		
Preguntas de auditoría	**Criterios de auditoría**	**Indicadores**
2.1.1. ¿A cuánto ascienden los recursos monetarios destinados?	Liquidación presupuestaria por partida presupuestaria, comparando recursos asignados (presupuesto) con gasto ejecutado (obligaciones)	Obligaciones reconocidas. Grado de ejecución: obligaciones reconocidas / créditos definitivos.
	Gasto por centro docente:	Rendición del estado de ingresos, gastos y remanentes de carácter finalista.
2.1.2. ¿Hay correspondencia entre los resultados alcanzados y el gasto ejecutado?	Comparación a partir de diferentes variables: gasto, ISC, zonas, titularidad, etc.	Coste unitario de cada indicador de participación: obligaciones reconocidas / valores alcanzados por el indicador. Coherencia entre los resultados alcanzados.
Subobjetivo 2.2. ¿Son suficientes los recursos disponibles?		
Preguntas de auditoría	**Criterios de auditoría**	**Indicadores**
2.2.1. ¿Cuáles son los recursos necesarios para atender a la población objetivo?	Identificación y cuantificación de los recursos, comparándolos con los recursos presupuestados y con la población objetivo	Población no atendida: población objetivo - participantes, centros objetivo - centros con programas. Coste de un profesor, mentor, orientador, etc. Nº alumnos atendidos por grupo según programa. Actuaciones financiadas por entidades y administraciones diferentes de la Junta de Andalucía: ONG, ayuntamientos, AMPAS, etc.
2.2.2. ¿Existen recursos sin utilizar?	Procedimiento de concesión de los programas	Solicitudes presentadas, sin autorizar o atender y autorizadas. Créditos no dispuestos.

Cuadro nº 13

Esta fiscalización también propone analizar cuál ha sido el **efecto de la pandemia del covid-19** sobre el cumplimiento de los planes y programas objeto de alcance (eficacia) y sobre 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 de los planes y programas.
- Impacto en los medios disponibles: modificaciones, cancelaciones, etc.
- Recursos destinados a paliar los efectos del covid-19, si los hubiese. En concreto, la dotación de orientadores educativos prevista en el PROA+.

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 se propone el siguiente **objetivo nº3: ¿Se considera adecuada la evaluación de los resultados y del impacto de los planes y programas objeto de alcance?** La tabla de subobjetivos, criterios de evaluación y pruebas de auditoría, según el caso, se expone en el cuadro nº14.

Subobjetivos	Criterios de evaluación	Prueba de auditoría
3.1. ¿Es un programa evaluable?	Cuestionario para análisis de evaluabilidad de planes y programas en la Junta de Andalucía (IAAP)	Cumplimentar este cuestionario.
3.2. ¿Cómo se han evaluado los resultados?	Evaluaciones realizadas	Incidencia y consideración de las conclusiones en las evaluaciones realizadas y en el seguimiento de los planes y programas. Análisis del cumplimiento de las recomendaciones. Planes o actuaciones de mejora derivados de las evaluaciones y seguimiento.
3.3. ¿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 en las evaluaciones de los planes y programas.
	Bases para la evaluación del impacto (IAAP)	Observancia de este documento.

Cuadro nº 14

4. INFORME A EMITIR

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, subobjetivos, criterios e indicadores
6. Recomendaciones
7. Apéndices (incluye el enfoque metodológico)
8. Anexos

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

5.1. Equipo de auditoría

El **equipo de auditoría** es el siguiente:

- Consejera responsable de la actuación: Sandra Garrido Fernández
- Coordinador, Auditor y Responsable técnico
- Técnico de auditoría
- Ayudante de auditoría
- Administrativa

5.2. Presupuesto de tiempo

La estimación de la distribución de horas se muestra en el cuadro siguiente:

MES	DIAS LABORALES	HORAS MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICO	HORAS AYUDANTE	TOTAL HORAS
dic-21	19	123	8			8
ene-22	20	140	26		70	96
feb-22	19	133	47	133	133	313
mar-22	24	168	126	168	168	462
abr-22	19	125	94	125	125	344
may-22	20	106	80	106	106	292
jun-22	21	147	110	147	147	404
TOTAL			491	679	749	1.919

5.3. Calendario previsto

El **calendario previsto** se detalla en el siguiente cuadro:

Fases	Fechas
Carta de inicio de las actuaciones	16/11/2021
Inicio de la planificación:	
Primeras entrevistas	Inicio febrero/ 2022
Documento que conforma el enfoque metodológico	Mediados febrero 2022
Documento de directrices técnicas	Finales febrero 2022
Inicio de los trabajos de campo:	Mediados febrero 2022
Finalización de la planificación (DT)	Mediados marzo 2022
Finalización de los trabajos de campo	Finales mayo 2022
Elaboración del Borrador del Informe	junio 2022
Entrega a la Consejera	Finales junio 2022

ANEXO

MARCO LEGAL Y REGULATORIO

NORMATIVA GENERAL:

- Ley 9/1999 de 18 de noviembre de Solidaridad en la Educación.
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación
- Acuerdo de 31 de octubre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Integral para la Prevención, Seguimiento y Control del Absentismo Escolar.
- LOMLOE**:** Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (BOE de 30 de diciembre de 2020), por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE).
- LOMCE. Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa. Ley 8/2013 de 9 de diciembre (BOE del 10 de diciembre). Incluye el articulado vigente de la Ley Orgánica de Educación LOE y los Cambio que introduce la LOMCE.
- LODE. Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
- Real Decreto 275/2007, de 23 de febrero, por el que se crea el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar, modificado por el Real Decreto 3/2018, de 12 de enero.
- Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado.
- Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.
- 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.
- Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
- Reglamento (UE) número 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.
- Reglamento (UE) número 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo.
- La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa
- Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato.
- Decreto 97/2015, de 3 de marzo, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Plan de Éxito Educativo 2016-2020 Acuerdo 29 noviembre de 2016 del Consejo de Gobierno.
- Decreto 111/2016, de 14 de junio, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Instrucciones 1/2017, de la Secretaría General Técnica, de 20 de abril, relativas a las actuaciones a seguir por los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, para la recogida y grabación de información sobre el alumnado que participa en actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en relación con el seguimiento de las operaciones en el marco de programación 2014-2020.
- Ley Orgánica 3/ 2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Protección Jurídica del Menor, modificada por la Ley 26/2015, de 28 de julio.

DIRECTRICES TÉCNICAS

- Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria.
- Orden de 30 de mayo de 2019, por la que se establecen normas para la gestión y coordinación de las intervenciones cofinanciadas con Fondos Europeos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el período de programación 2014-2020.
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional.
- Reglamento (UE) 2021/241 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Decreto 182/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 111/2016, de 14 de junio, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 15 de enero de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la etapa de Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se regulan determinados aspectos de la atención a la diversidad, se establece la ordenación de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado y se determina el proceso de tránsito entre distintas etapas educativas.
- Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Decreto-ley 28/2021, de 21 de diciembre, por el que se modifica el Decreto-ley 19/2021, de 28 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia educativa dirigidas a los centros docentes concertados y a la red de centros adheridos al programa de ayuda a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía, ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).

Educación infantil

- Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil
- Orden ECI/3960/2007, de 19 de diciembre, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la educación infantil

Educación Primaria

- Real decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria.
- Real Decreto-Ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.
- Resolución de 11 de febrero de 2015, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el currículo de la enseñanza de Religión Católica de la Educación Primaria y de la Educación Secundaria Obligatoria.
- Pruebas de la evaluación final de Educación Primaria: Real Decreto 1058/2015, de 20 de noviembre, por el que se regulan las características generales de las pruebas de la evaluación final de Educación Primaria establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria.

Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato

- Orden EDU/1603/2009, de 10 de junio, por la que se establecen equivalencias con los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller regulados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.
- Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato.
- Orden ECD/462/2016, de 31 de marzo, por la que se regula el procedimiento de incorporación del alumnado a un curso de Educación Secundaria Obligatoria o de Bachillerato del sistema educativo definido por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, con materias no superadas del currículo anterior a su implantación.
- Orden EFP/255/2020, de 11 de marzo, por la que se regulan las pruebas de la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria, para el curso 2019/2020, y se modifica la Orden ECD/65/2018, de 29 de enero, por la que se regulan las pruebas de la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria, para el curso 2017/2018.

Bachillerato

- Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la educación secundaria obligatoria y del bachillerato.

NORMATIVA ESPECÍFICA:

PROGRAMA IMPULSA

- Resolución conjunta de 18 de diciembre de 2019 de la Dirección General de atención a la diversidad, participación y convivencia escolar y de la Dirección General de formación del

profesorado e innovación educativa, por la que se establece la convocatoria, la organización y el funcionamiento del Programa Impulsa en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía para el curso 2019-2020.

- Resolución conjunta de 22 de diciembre de 2020 de la Dirección General de atención a la diversidad, participación y convivencia escolar y de la Dirección General de Formación del profesorado e innovación educativa, por la que se establece la convocatoria, la organización y el funcionamiento del Programa "Impulsa 2", en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía para el curso 2020-2021.
- Resolución de 4 de noviembre de 2021 de la Dirección General de atención a la diversidad, participación y convivencia escolar, por la que se establece la convocatoria, la organización y el funcionamiento del programa impulsa en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía para el curso 2021/2022.

PROGRAMA DE REFUERZO, ORIENTACIÓN Y APOYO (PROA Andalucía)

- Acuerdo de 1 de agosto de 2014, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Programa de refuerzo, orientación y apoyo en los centros docentes públicos de Andalucía (PROA Andalucía) (BOJA 07-08-2014).
- Instrucciones de 15 de noviembre de 2016, de la Dirección General de participación y equidad, por la que se establece la organización y funcionamiento del programa de refuerzo, orientación y apoyo en los centros docentes públicos de Andalucía: PROA Andalucía
- Instrucciones de 9 de noviembre de 2017, de la Dirección General de participación y equidad, por las que se establece la organización y funcionamiento del programa de refuerzo, orientación y apoyo en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía: PROA Andalucía.
- Instrucciones de 24 de septiembre de 2018, de la Dirección General de participación y equidad, por las que se establece la organización y funcionamiento del programa de refuerzo, orientación y apoyo en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía: PROA Andalucía.
- Instrucciones de 24 de septiembre de 2019, de la Dirección General de atención a la diversidad, participación y convivencia escolar, por las que se establece la organización y funcionamiento del programa de refuerzo, orientación y apoyo en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía: PROA Andalucía
- Instrucciones de 9 de septiembre de 2020, de la Dirección General de atención a la diversidad, participación y convivencia escolar, por las que se establece la organización y funcionamiento del programa de refuerzo, orientación y apoyo en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía (PROA Andalucía).
- Instrucciones de 14 de septiembre de 2021, de la Dirección General de atención a la diversidad, participación y convivencia escolar, por las que se establece la organización y el funcionamiento del programa de refuerzo, orientación y apoyo en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía (PROA Andalucía) para el curso 2021/2022.

DIRECTRICES TÉCNICAS

PROGRAMA DE REFUERZO EDUCATIVO EN PERIODO ESTIVAL

- Acuerdo de 9 de abril de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el programa de refuerzo educativo y deportivo en período estival para el año 2019.
- Acuerdo de 16 de abril de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se fija la cuantía del precio público por la asistencia al programa de refuerzo educativo y deportivo en periodo estival.
- Instrucciones de 24 de abril de 2019, de la Dirección General de atención a la diversidad, participación y convivencia escolar, por las que se regula el funcionamiento del programa de refuerzo educativo y deportivo en período estival durante el curso 2018-2019.
- Acuerdo de 18 de mayo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el programa de refuerzo educativo en período estival para el curso 2019-2020.
- Resolución de 19 de mayo de 2020, de la Dirección General de atención a la diversidad, participación y convivencia escolar, por la que se convoca el programa de refuerzo educativo en periodo estival en los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía durante el curso 2019-2020.
- Acuerdo de 25 de mayo de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el programa de refuerzo educativo en período estival para curso 2020/2021.
- Resolución de 27 de mayo de 2021, de la Dirección General de atención a la diversidad, participación y convivencia escolar, por la que se convoca el programa de refuerzo educativo en periodo estival en los centros docentes públicos de la comunidad autónoma de Andalucía durante el curso 2020/2021
- Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía

PROA +

- Resolución de 27 de enero de 2021 de la Dirección General de atención a la diversidad, participación y convivencia escolar, por la que se establece la convocatoria del programa PROA+ en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía para el curso 2020-2021.
- Resolución de 10 de septiembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación de 21 de julio de 2021, por el que se aprueba la propuesta de distribución territorial y los criterios de reparto de los créditos gestionados por Comunidades Autónomas destinados al Programa de cooperación territorial para la orientación, avance y enriquecimiento educativo en centros de especial complejidad educativa (programa PROA+), en el ejercicio presupuestario 2021, en el marco del componente 21 "Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0-3 años", del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.