CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN OPERATIVA, CON ENFOQUE EVALUADOR, DE LA GESTIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS PARA LA REDUCCIÓN DEL ABANDONO EDUCATIVO Y PARA EL INCREMENTO DEL ÉXITO ESCOLAR

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha realizado una fiscalización de carácter operativo, con enfoque evaluador, sobre la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar.

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** (en adelante PEEA). Entre los objetivos del plan figuran incrementar la tasa de graduación en la Educación Secundaria Obligatoria, tendiendo a alcanzar el 100%, y conseguir que el abandono educativo temprano sea inferior al 15%. Es un plan destinado a los **centros docentes públicos**. Su ámbito de aplicación comprende cuatro anualidades desde su aprobación.

Además, la consejería competente en educación ha puesto en marcha varios "**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 este problema. 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.

Son programas dirigidos a **centros docentes públicos** dependientes de la consejería y abarcan, según el caso, desde educación primaria hasta la educación secundaria, y en algunos programas, bachillerato y centros que tengan autorizadas aulas específicas de educación especial. Los centros docentes a los que van dirigidos estos programas se encuentran ubicados en zonas desfavorecidas o son aquellos que tengan planes de compensación educativa.

Los programas desarrollados en los últimos cursos escolares han sido los siguientes:

- Plan de Éxito Educativo de Andalucía 2017-2020 (en adelante PEEA)
- Programa IMPULSA.
- PROA Andalucía: Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo a los centros docentes públicos de Andalucía.
- Programa de refuerzo educativo en periodo estival.
- 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.

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

El objetivo de esta fiscalización es concluir si estos planes y programas se han 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 y revisar las evaluaciones realizadas en términos de utilidad, pertinencia, naturaleza sistemática y precisión. Se trata de una auditoría de evaluación de los resultados obtenidos. No obstante, este informe de fiscalización ha aplicado el enfoque evaluador para ampliar el alcance de las evaluaciones realizadas, con el fin de ajustarse a sus objetivos y alcance.

El alcance objetivo de la fiscalización es la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono educativo y para el incremento del éxito escolar desarrollados por la consejería competente en educación.

Como alcance subjetivo, ha sido objeto de fiscalización la actuación realizada por dos direcciones generales cuyas competencias recaen en la actual Dirección General de Ordenación, Inclusión, Participación y Evaluación Educativa de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional. Son las extintas Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar y la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa. También han formado parte de este alcance los centros docentes públicos beneficiarios de los planes y programas, las delegaciones territoriales con competencia en educación y la Inspección Educativa.

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 curso 2016/17 al 2019/20. Además, se añade el curso 2020/21.

Se exponen a continuación las principales conclusiones y recomendaciones.

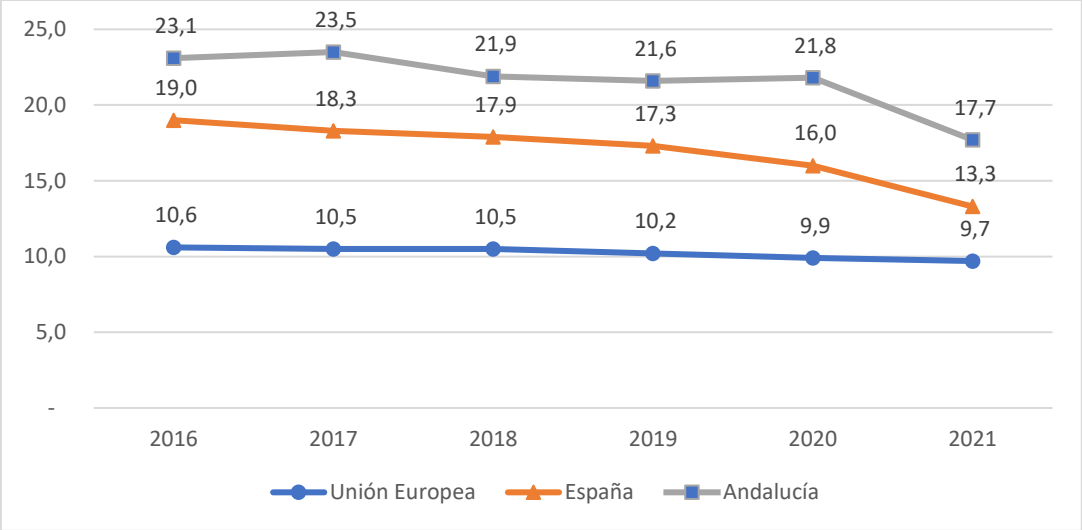
En relación con la eficacia

En cuanto al análisis del contexto evolutivo y comparativo de reducción del abandono educativo y de incremento del éxito escolar:

Los resultados del **abandono temprano de la educación y la formación** para la Unión Europea, España y Andalucía, en términos porcentuales, se detallan en el gráfico nº 1.

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

ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN
UNIÓN EUROPEA, ESPAÑA Y ANDALUCÍA – PERIODO 2016-2021



Fuente de información: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat y del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Gráfico nº 1

Tanto España como Andalucía no alcanzaron en 2020 el objetivo del 10% previsto para toda la Unión Europea ni el 15% asignado a España.

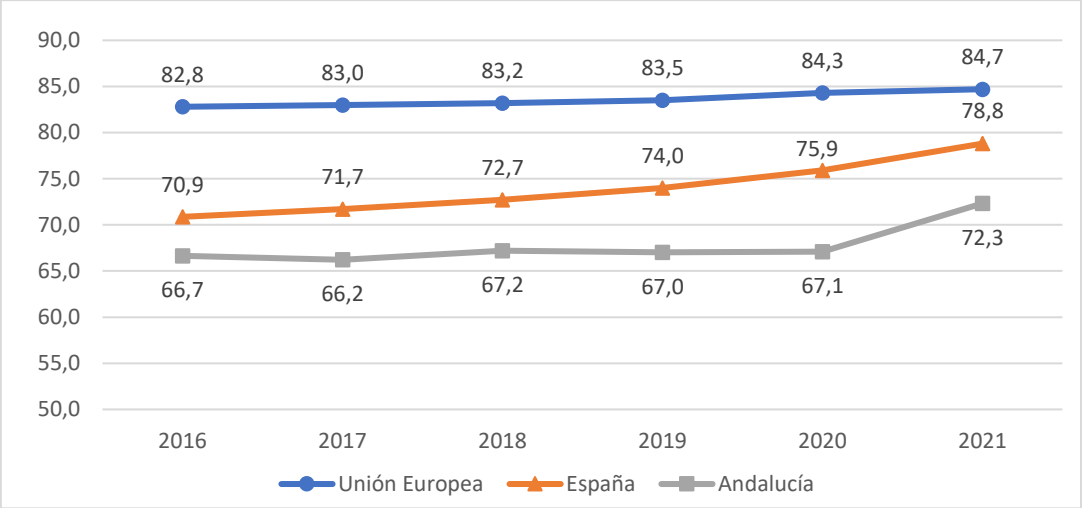
En cuanto a los **indicadores propios de la consejería** competente en educación, en el año 2021, en relación con los **centros docentes públicos**, Andalucía ha alcanzado la tasa de **abandono escolar en la ESO** más baja hasta la fecha. Este abandono se ha reducido desde el 3,28% de 2017 hasta el 1,77% de 2021. A pesar de los efectos e impacto de la pandemia del Covid-19 durante los cursos 2019/20 y 2020/21, en este último se consiguió la mayor reducción interanual de abandono en la ESO.

Este abandono escolar en la ESO es menor en los centros docentes públicos cuyo alumnado pertenece a familias con un nivel socioeconómico y cultural más alto. Cuanto mayor es este nivel, menor es el abandono escolar. En el año 2021, en los centros con el nivel más bajo, el abandono alcanzó el 3,19%, lo que prácticamente duplica a la media de la comunidad autónoma (1,77%) y cuatriplica a los centros de mayor nivel (0,81%).

Por otra parte, en relación con los **indicadores del éxito escolar**, los resultados del **porcentaje de personas entre 20 y 24 años que han completado al menos la segunda etapa de la educación secundaria**, en términos porcentuales, para la Unión Europea, España y Andalucía a lo largo del periodo 2016-2021 se exponen en el gráfico nº 2.

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

PERSONAS DE 20 A 24 AÑOS QUE HAN COMPLETADO AL MENOS LA 2ª ETAPA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA
UNIÓN EUROPEA, ESPAÑA Y ANDALUCÍA – PERIODO 2016-2021

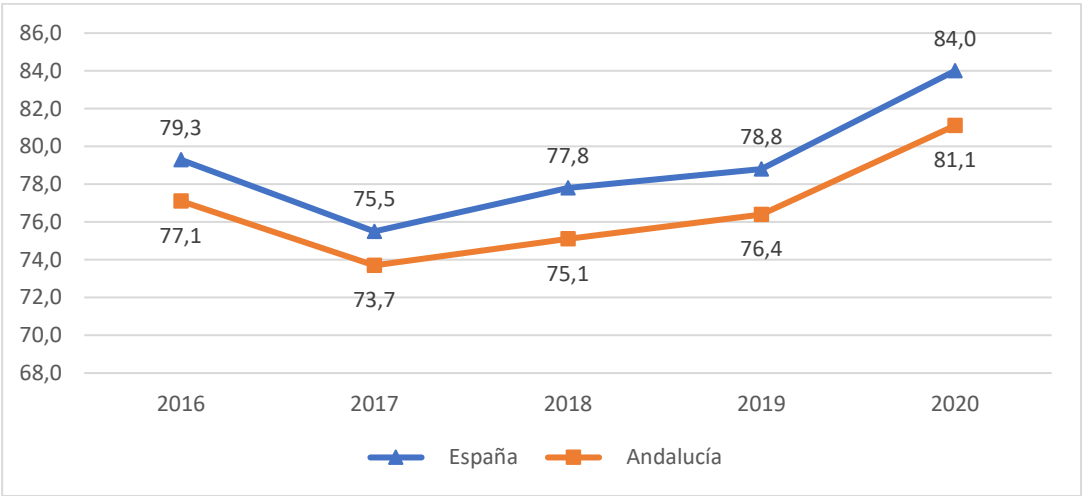


Fuente de información: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat y del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Gráfico nº 2

Otro indicador de éxito escolar es la **tasa bruta de graduación en la ESO**, entendida como 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). Los resultados se detallan en el gráfico nº 3 para el periodo 2016-2020, comparando España con Andalucía.

TASA BRUTA DE GRADUACIÓN EN LA ESO
ESPAÑA Y ANDALUCÍA – PERIODO 2016-2020



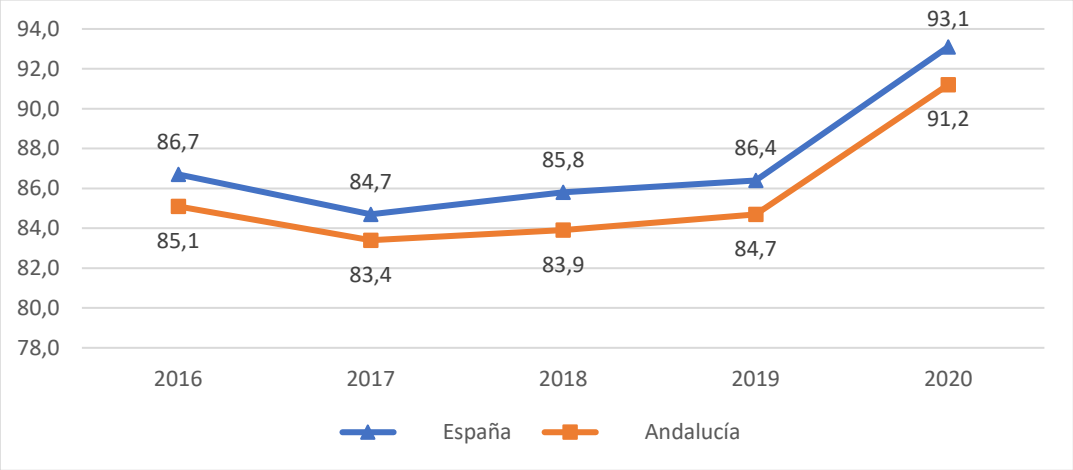
Fuente de información: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Gráfico nº 3

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

En cuanto a los resultados de otro indicador habitual del éxito escolar, el **porcentaje de alumnado de cuarto de la ESO que promociona**, para España y Andalucía a lo largo del periodo 2016-2020 se expone en el gráfico nº 4.

% ALUMNADO DE 4º ESO QUE PROMOCIONA
ESPAÑA Y ANDALUCÍA – PERIODO 2016-2020



Fuente de información: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Gráfico nº 4

Por otra parte, en relación con los **indicadores propios de la consejería competente en educación**, en el año 2021, Andalucía ha reducido el porcentaje de **alumnado de ESO que alcanza la titulación** respecto al año anterior en 3,06 p.p., bajando de 89,04% a 85,98%, si bien es el segundo mejor registro de la serie histórica tras el máximo alcanzado en 2020.

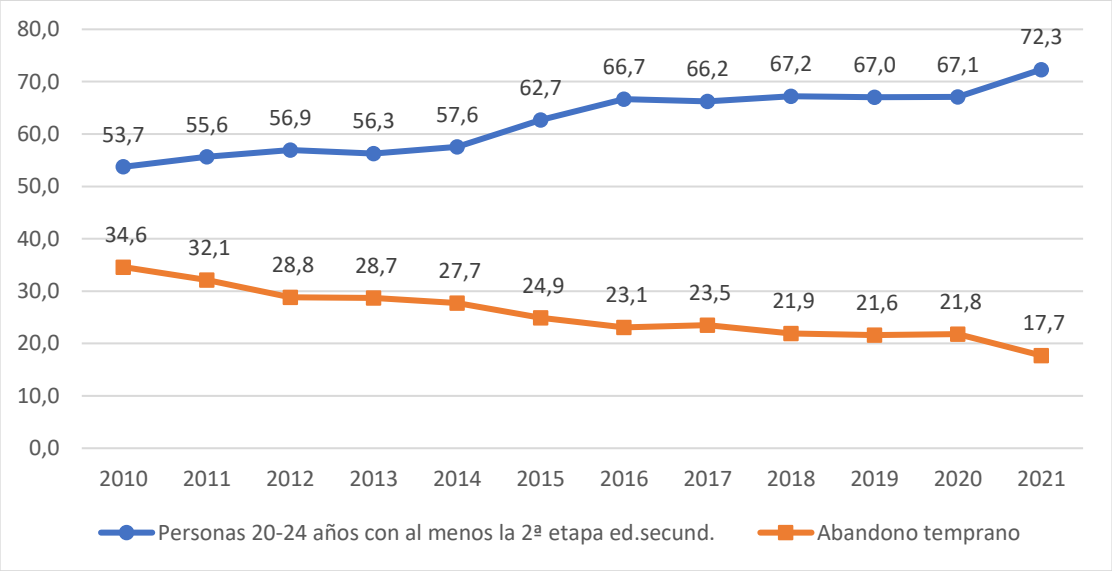
Aunque la normativa relativa a los criterios de promoción y titulación no ha cambiado durante los cursos 2018/19 y 2019/20, es bastante probable que el incremento en las tasas de promoción en el curso escolar 2019/20 (año 2020) esté motivado por las especiales circunstancias educativas producidas por la pandemia del Covid-19.

La titulación en la ESO es menor en los centros cuyo alumnado pertenece a familias con un nivel socioeconómico y cultural más bajo. Cuanto mayor es este nivel, mayor es el porcentaje de alumnos de ESO que alcanza la titulación. La diferencia entre centros con el mayor (91,57%) y menor nivel (76,03%) era de 15,54 p.p. en 2021.

A tenor de los resultados expuestos, **la reducción del abandono educativo se corresponde con el aumento del éxito escolar**, tanto en la Unión Europea, como en España y en Andalucía. El gráfico nº 5 expone esta correspondencia para el caso de Andalucía durante el periodo 2010-2021, alcanzando en 2021 la situación más favorable hasta el momento.

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

**ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN -
PERSONAS DE 20-24 AÑOS QUE HAN COMPLETADO AL MENOS LA 2ª ETAPA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA
ANDALUCÍA – PERIODO 2010-2021**



Fuente de información: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Gráfico nº 5

A partir de los indicadores de abandono educativo temprano publicados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, se ha elaborado un **perfil del alumnado que incurre en este abandono** que pudiera ser representativo del patrón de comportamiento seguido tanto en España como en Andalucía. El cuadro nº 1 expone esta propuesta.

PERFIL DEL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN

Variable	Valor prevalente
Sexo	**ESPAÑA: Hombre (16,7)** / Mujer (9,7) **ANDALUCÍA: Hombre (20,9)** / Mujer (14,3)
Edad	**Entre 22 (15,4) y 24 años (16,3)**
Nacionalidad	**Extranjera (26,5)** / Española (11,4)
Nivel de formación (*)	**Con título en la ESO (58%)** / Sin título en la ESO (42%)
Situación de la actividad (*)	**No ocupado (56%)** / Ocupado (44%)
Nivel formativo de la madre	**E. primaria o inferior (31,8)** No consta (29,9)

Entre paréntesis se detallan los valores del indicador de abandono alcanzados en 2021. Se marca en negrita el valor prevalente. En estos casos (*), el valor indicado es la distribución porcentual de los valores alcanzados.

Fuente de información: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Cuadro nº 1

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

Para concluir en cuanto al contexto evolutivo, cabe señalar que el abandono educativo y su repercusión en el éxito escolar es un **fenómeno afectado por múltiples variables y determinado por diferentes características y factores**. El abandono está provocado por causas complejas y afecta al sistema educativo, al joven que abandona y a su entorno familiar, a la sociedad y a la situación laboral en general.

Al abandono educativo también le afectan factores como la crisis sanitaria, económica y social del Covid-19; el ciclo económico; las características y factores personales y socioeconómicos del alumnado; el entorno educativo; la necesidad de encontrar el empleo y el mercado laboral.

Los cambios normativos relativos a la evaluación, promoción y titulación en la ESO, promovidos por la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) a partir del curso 2013/14, han podido tener impacto en la reducción del abandono temprano de la educación y la formación, así como en el aumento del éxito escolar, según los resultados alcanzados por los indicadores analizados.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos de los planes y programas:

La consejería competente en educación no ha suministrado información en relación con el seguimiento y evaluación del **Plan de Éxito Educativo de Andalucía** (PEEA), tal y como prevé el propio plan y exigía el Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se aprobó. Ello impide analizar el cumplimiento de todos sus objetivos, líneas de mejora y medidas.

Los **programas relacionados con el abandono educativo y el éxito escolar**, con carácter general, se han desarrollado en un contexto que ha posibilitado la reducción de las tasas de abandono escolar y temprano, así como el incremento del alumnado que titula en la ESO. La permanencia de estos programas a lo largo de varios cursos escolares facilita la mejora de los resultados obtenidos, como así se demuestra por el hecho de que el alumnado participe en más de un programa y durante varios cursos. Además, han tenido una alta valoración por el alumnado, las familias y los docentes.

Como consecuencia de la implantación de los nuevos programas IMPULSA y de refuerzo educativo en periodo estival, el alumnado participante ha aumentado el 120% respecto al curso anterior, alcanzado a más de 148.500 jóvenes en 2020/21.

El **alumnado participante** en los programas fiscalizados con relación al alumnado escolarizado en los cursos y etapas educativas muestra una mayor representación en la ESO, pues se trata de la etapa en la cual se produce el abandono escolar y se debe obtener la correspondiente titulación. Se ha pasado de atender al 7,75% del alumnado a que, como consecuencia de los nuevos programas, se cubra el 25% del alumnado escolarizado.

En la educación primaria es importante implantar estos programas y reforzar al alumnado, sobre todo al de los últimos cursos, resultando una actuación preventiva del abandono que pueda producirse en la educación secundaria. Se ha pasado de una participación del 10% al 16% en el último curso analizado.

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

Pudiera resultar indicativo de la observancia del principio de equidad, en términos de atención a las necesidades e intereses de personas en situación desfavorecida o de desventaja, el hecho de que el **alumnado vulnerable** al abandono escolar sea la población beneficiaria y prioritaria de los programas objeto de fiscalización. Son los jóvenes atendidos en los centros docentes públicos que manifiestan alguno de los siguientes criterios: disponen de planes de compensación educativa, están en zonas desfavorecidas o tienen el índice socioeconómico y cultural más bajo. Sobre esta cuestión se señala que la práctica totalidad de los 957 centros docentes públicos con alumnado vulnerable habían ejecutado alguno de los programas fiscalizados.

Los **informes de resultados** de los programas PROA, IMPULSA y refuerzo educativo en periodo estival, para los cursos 2018/19, 2019/20 y 2020/21, realizados por la consejería competente en educación, presentan carencias de información en cuanto a resultados del abandono educativo y del éxito escolar. Por ello, el informe de fiscalización presenta un análisis comparativo de los porcentajes de "abandono escolar en la ESO" y de "alumnado de ESO que alcanza la titulación" de los 863 institutos de enseñanza secundaria, tanto si han participado o no en los programas PROA, IMPULSA y refuerzo educativo en periodo estival, durante los cursos 2016/17 a 2020/21.

En términos generales, el abandono escolar disminuye curso tras curso, tanto en los centros que aplican los programas de forma continuada, sobre todo en el caso del PROA, como en aquellos que los combinan, preferentemente el PROA y el IMPULSA. Consecuentemente, las tasas de titulación en la ESO aumentan a lo largo del ciclo analizado, si bien en el último curso 2020/21 disminuyen respecto al anterior.

En relación con la eficiencia y la economía

Los programas no disponen de indicadores de eficiencia ni de economía. Todos son de eficacia.

El PEEA no detalla un marco financiero que cuantifique el gasto presupuestario ni la valoración económica de sus objetivos, ámbitos, medidas y actuaciones durante su periodo de vigencia 2017-2020. Según la memoria económica elaborada para proceder a la aprobación del plan, su puesta en marcha no supondrá incremento presupuestario específico. Su valoración económica asciende a 16.009 millones de €. El 83,96% de esta cifra se destina a la mejora de la función docente y directiva. El 90,15% de esta valoración se prevé para gastos de personal.

La consejería competente en educación, al no haber suministrado información en relación con el seguimiento y evaluación del PEEA, tampoco cuantifica el grado de cumplimiento o de ejecución de esta valoración económica de carácter previsional.

En cuanto a los programas objeto de fiscalización, el gasto ejecutado en términos de obligaciones reconocidas durante el periodo de alcance 2016-2021 ha sido de 111,01 millones de €. De ellos, 65,12 millones de € se corresponden con los años de vigencia del PEEA (2017-2020).

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

A partir de la puesta en marcha de los nuevos programas IMPULSA y de refuerzo educativo en periodo estival en el año 2020, en relación con el curso 2019/2020, el gasto ha crecido un 86,75%, incrementándose de nuevo en el siguiente curso como consecuencia de la implantación del PROA+. A lo largo del periodo analizado, el gasto ha aumentado un 178,32%, pasando de 12,13 millones de € en 2016 a 33,76 millones de € en 2021.

Las necesidades de recursos financieros podrían asumirse con las disponibilidades presupuestarias, pues se han quedado sin reconocer obligaciones por importe suficiente.

Por otra parte, dos de los 43 centros docentes públicos circularizados, dentro del alcance de este informe, han manifestado que reciben financiación externa a la consejería para atender a la población vulnerable de su centro. Cinco centros señalan que se benefician de planes y programas de entidades sociales, pero sin percibir financiación. Estas aportaciones han sido una de las causas argumentadas por los centros para no participar en los programas de la consejería.

Además, 30 de los 43 centros docentes públicos circularizados han confirmado que el profesorado (fuera de su jornada laboral), las AMPAS, las familias o personas particulares dedican su tiempo y/o aportan materiales para atender al alumnado en riesgo de abandono y fracaso escolar, tanto fuera como dentro del marco de los programas fiscalizados. Todos han manifestado la dificultad para cuantificar este recurso.

En relación con la evaluación de los resultados y del impacto

En cuanto al **diagnóstico de la situación**, los datos del abandono escolar temprano y del fracaso o éxito escolar no se desagregan por sexo, edad, nacionalidad, nivel de formación, etc. lo que impide definir el problema con mayor precisión y claridad, pues son elementos determinantes del abandono y del éxito escolar.

Los planes y programas no ofrecen información económica ni financiera de partida, más allá de la contenida en las memorias económicas exigidas para proceder a la aprobación de las actuaciones con incidencia económico-financiera.

El **diseño** de estos planes y programas presenta carencias en cuanto a los objetivos definidos, ya que no detallan la situación de partida, no definen ni prevén el impacto a largo plazo y no están priorizados ni jerarquizados. Además, sus indicadores no se han establecido con carácter previo.

En relación con el **sistema de información y evaluación**, los indicadores definidos en la posterior fase de evaluación de los programas son indistintamente de realización y de resultados. Por tanto, y aunque algunos de estos indicadores hayan sido denominados como de impacto, no tienen tal naturaleza desde una perspectiva de enfoque evaluador.

Ninguno de estos indicadores mide el abandono educativo. En cuanto al fracaso o éxito escolar, se aportan datos del porcentaje de alumnado participante que promociona en 4º ESO. En todo caso, estos datos de abandono y éxito se publican periódicamente a través de las estadísticas de la

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

consejería, pero no se ponen en relación o correspondencia con los programas de refuerzo educativo orientados a la reducción del abandono y del fracaso escolar.

Además, la **evaluación de resultados** del PEEA no se ha realizado porque no ha cumplido con sus exigencias de seguimiento y evaluación ni ha presentado información al respecto.

En cuanto a los programas fiscalizados, los informes de resultados no aportan información sobre el abandono escolar. En relación con el éxito escolar, la información es limitada.

Estas evaluaciones de los programas son de resultados, pues presentan los efectos inmediatos o directos a corto plazo que afectan al alumnado participante. Sin embargo, se incide en los resultados académicos, sin presentar el efecto en el abandono escolar.

En cuanto a la **evaluación de impacto** presentada en los informes realizados por la consejería competente en educación, a través de los denominados indicadores de impacto, se concluye que no mide la relación de causalidad en términos de efecto producidos única y exclusivamente por la implementación de los programas. Al no analizar directamente la tasa de abandono ni la tasa de titulación no se puede concluir cuál sería el efecto o impacto a largo plazo sobre dichos indicadores. No obstante, se pueden analizar los "resultados" que estarían circunscritos a los logros a corto: promoción de un curso a otro, mejora convivencia en el centro escolar, y utilidad para familias, docentes y alumnos.

Recomendaciones

Elaborar un nuevo plan estratégico o una estrategia de reducción del abandono educativo y de aumento del éxito escolar.

Perseverar en el mantenimiento de los programas de refuerzo educativo en los últimos cursos de la educación primaria, como actuación preventiva ante el riesgo de abandono en la educación secundaria. En este asunto es importante la labor de los docentes que facilitan el tránsito del alumnado de los CEIP a su IES de referencia.

Continuar con el análisis de los centros con alumnado vulnerable para detectar las necesidades que pudieran ser atendidas con los programas de refuerzo educativo.

Evaluar los resultados de los programas en cuanto a su efecto en el abandono educativo y, en consecuencia, en el éxito escolar. Esta evaluación debe considerar, al menos el índice socioeconómico y cultural de los centros, así como las principales características sociodemográficas del alumnado, atendiendo al perfil del abandono.

Valorar el efecto acumulado y continuado de los programas, para determinar el momento en que pueden llegar a perder su eficacia y convertirse en una fuente permanente para solventar los problemas estructurales y estacionales del sistema educativo en general.

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

Concretar un marco financiero previsional, detallado por partidas presupuestarias. Con ello, se facilita la obtención de los documentos contables y/o aplicaciones presupuestarias para conocer el gasto en términos de créditos definitivos y obligaciones reconocidas.

Considerar los recursos externos a la consejería obtenidos por los centros docentes, así como las dedicaciones y aportaciones del profesorado, AMPAS, familias y particulares, para valorar su efecto en la reducción del abandono escolar.

Realizar una evaluación de los resultados y del impacto del abandono educativo y del éxito escolar de todos los programas implementados.

Identificar los impactos a largo. Definir indicadores de impacto. En este sentido, considerar las causas, los efectos y las mejoras de las partes interesadas y de la sociedad en general atribuibles exclusivamente a los programas.

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