

Fiscalización operativa de políticas sociales: desafíos y estrategias.

María Ordóñez García

Técnico de auditoría de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

Revista Auditoría Pública nº 85

Junio 2025. Páginas: 91-105

Resumen: El reto que supone para un equipo auditor enfrentarse a una fiscalización operativa puede verse agravado cuando esta se refiere a determinadas materias, vinculadas especialmente al ámbito social. En estos casos, se dan determinados factores intrínsecos, tales como, la complejidad de medir el impacto de la política pública, la falta de datos cuantitativos y homogéneos a los beneficiarios, la necesidad de considerar factores cualitativos y sociales no siempre cuantificables, etc., que dificultan enormemente el diseño de indicadores para concluir sobre la eficacia, eficiencia y economía en su gestión.

Sin embargo, el hecho de no poder concluir a este respecto no debería de impedir al auditor llevar a cabo la fiscalización. Por el contrario, debería asumirse como un desafío y aprovechar la oportunidad para incorporar en el diseño de la fiscalización ciertos objetivos que, si bien son más propios de la evaluación de programas y políticas públicas (estructuras de gobernanza, coherencia, pertinencia, equidad, etc...), aportan información de gran utilidad tanto para la toma de decisiones como para la difusión de información de calidad a la ciudadanía.

El presente artículo tiene como propósito mostrar cómo ante las dificultades planteadas en una fiscalización operativa en materia de educación, mediante una estrategia de reorganización interna de la metodología inicialmente propuesta, se ha conseguido orientar el enfoque de la fiscalización hacia los objetivos anteriormente citados y conseguir resultados con gran impacto social.

Palabras Clave: Fiscalización operativa, educación especial, análisis de datos, impacto social, transparencia.

Abstract: The challenge for an audit team to face an operational audit can be aggravated when it refers to certain matters, especially linked to the social sphere. In these cases, there are certain intrinsic factors, such as the complexity of measuring the impact of public policy, the lack of quantitative and homogeneous data for the beneficiaries, the need to consider qualitative and social factors that are not always quantifiable, etc., which make it extremely difficult to design indicators to conclude on the effectiveness, efficiency and economy of their management.

However, the fact that it is not possible to conclude in this regard should not prevent the auditor from carrying out the audit. On the contrary, it should be assumed as a challenge and take advantage of the opportunity to incorporate in the design of the audit certain objectives that, although they are more typical of the evaluation of programs and public policies (governance structures, coherence, relevance, equity, etc...), provide very useful information both for decision-making and for the dissemination of quality information to citizens.

The purpose of this article is to show how, in the face of the difficulties posed in an operational audit in the field of education, through a strategy of internal reorganization of the initially proposed methodology, it has been possible to orient the focus of the audit towards the aforementioned objectives and to achieve results with great social impact.

Keywords: Operational oversight, special education, data analysis, social impact, transparency.

1. Introducción.

Al analizar la evolución de los programas anuales de fiscalización de los distintos OCEX, se observa una creciente incorporación de auditorías operativas, impulsada por la alta demanda de este tipo de fiscalizaciones.

En este sentido, ya en la XII edición de los Encuentros Técnicos de estas instituciones (2017) se evidenció la necesidad de incrementar la realización de auditorías operativas, especialmente, aquellas centradas en políticas públicas/cumplimiento de programas que enlazan la legalidad con el cumplimiento de objetivos, y una de las recomendaciones finales del encuentro fue que las instituciones de control externo dejaran de considerar la auditoría operativa como un reto, y la asumieran como una obligación.

En el contexto actual, la sociedad exige cada vez más que los gobiernos demuestren la eficacia del gasto público, entre lo que se debe incluir no sólo las dimensiones tradicionales de legalidad, eficacia y eficiencia, sino también la equidad, de modo que las políticas públicas puedan contribuir a reducir las desigualdades y a evitar la concentración de privilegios en determinados grupos de interés. (Dantas Bruno, 2023)

En esta línea, la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI) ha redoblado sus esfuerzos en los últimos años para mantener el compromiso ciudadano como una prioridad fundamental, respaldando las actividades de las EFS que persiguen, en última instancia, el bienestar de la ciudadanía, colocando a los ciudadanos en el centro de su labor fiscalizadora y comunicando de manera efectiva el impacto de sus auditorías para generar valor y beneficios concretos.

Considerando estos aspectos, es previsible que el ya constatado incremento de auditorías operativas se oriente cada vez más hacia materias sociales cuya fiscalización resulta más compleja, entre otras razones, por la menor experiencia en estos ámbitos. Por ello resulta conveniente avanzar en la adopción de nuevas metodologías que permitan a los OCEX abordarlas con éxito.

Este artículo tiene como objetivo mostrar cómo afrontar este tipo de fiscalizaciones desde una perspectiva práctica, utilizando como referencia el *Informe de fiscalización de cumplimiento y operativa sobre el programa presupuestario de educación especial y necesidades educativas específicas*, elaborado por la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

Con este fin, se presentarán a modo de ejemplo, diversas alternativas prácticas adoptadas para superar dificultades encontradas durante el trabajo de campo. Estas soluciones, dieron lugar a 30 conclusiones y 6 recomendaciones que aportaron información de utilidad para la toma de decisiones. El impacto social del informe fue significativo, con 6 propuestas aprobadas por el ejecutivo como resultado directo del mismo.

2. Desafíos en la planificación de auditorías operativas en materias sociales.

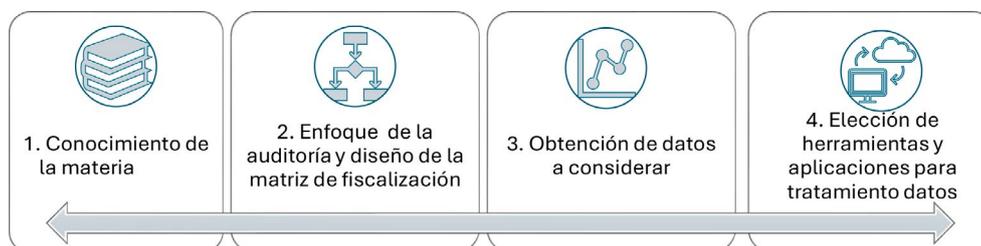
La fiscalización operativa consiste en una revisión independiente, objetiva y fiable acerca de si las acciones, proyectos, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones de la entidad fiscalizada, operan de conformidad con los principios de economía, eficiencia y/o eficacia, y si existe margen de mejora¹. Si bien es cierto que no cuestiona la idoneidad de la política, si puede incluir el examen del diseño y de su implementación.

La complejidad que supone afrontar una auditoría operativa se acentúa en el caso de materias sociales, debido a la multiplicidad de factores intrínsecos que las caracterizan. Esta dificultad se ve agravada, en ocasiones, por deficiencias en la planificación y el diseño de políticas, programas e indicadores que dificultan concluir sobre la eficacia, eficiencia y economía en su gestión. En este contexto, adquiere más relevancia el logro de objetivos que contribuyan a la buena gobernanza y a la rendición de cuentas, desde una perspectiva de mejora del desempeño de los responsables de gobierno. Asimismo, resulta fundamental promover la transparencia, trasladando al ciudadano, a partir del conocimiento profundo adquirido, información clara sobre la gestión y los resultados de las actividades gubernamentales.

Afrontar este tipo de fiscalizaciones con enfoques y metodologías flexibles, permiten auditar las políticas públicas de manera más eficaz. Para lograr una planificación adecuada, resulta fundamental enfrentar una serie de desafíos, entre los que se destacan los siguientes:

1 GPF-OCEX 3910

Ilustración 1. Secuencia de desafíos durante la fase de planificación.



2.1. Conocimiento previo de la materia.

La fiscalización operativa requiere, por lo general, que el conocimiento específico, sustantivo y metodológico de la fiscalización se adquiera antes de la realización de esta² de modo que contribuya a una planificación adecuada. Este tipo de fiscalizaciones son un proceso de aprendizaje, mediante el cual se obtiene un conocimiento profundo de la materia a partir de la recopilación y evaluación de la información disponible. El proceso implica transitar por diversas fases, entre las que se encuentran:

2.1.1. Consulta de la información disponible.

Como primera aproximación a la materia, resulta imprescindible el estudio de la normativa aplicable, así como el análisis de la propia intervención.

La educación constituye un pilar fundamental de la sociedad y se torna necesaria para el óptimo desarrollo de cada individuo, y así está recogido en la diversa normativa estatal y autonómica que resulta de aplicación. Dado su carácter fundamental, resulta obligado que la totalidad de los individuos puedan acceder a ella en las mismas condiciones. Pero ¿qué pasa cuando existen personas que por sus distintas necesidades no pueden acceder a ella en condiciones de equidad, o requieren adaptaciones en el proceso de aprendizaje?

Es en este momento cuando surge el concepto de necesidades específicas de apoyo educativo (NEAE), que contempla la posibilidad de introducir ajustes en la forma en la que se educa a este colectivo, y para ello requiere el respaldo de políticas públicas que regulen su implementación.

Durante nuestra experiencia práctica, se identificaron diversos factores que dificultaban un conocimiento exhaustivo de la materia, así como la identificación de objetivos cuantificables y medibles. No obstante, esta dificultad se ve compensada por una ventaja significativa ya que al tra-

tarse de una intervención de carácter “universal”, existe una amplia regulación, literatura, estudios, etc. Este contexto permitió al equipo fiscalizador, tras un esfuerzo de síntesis y una rigurosa selección de las fuentes, establecer comparaciones e identificar mejores prácticas en aspectos clave relacionados con la estructura de gobernanza de la intervención.

A continuación, se muestran dos ejemplos prácticos que ilustran cómo algunas de las dificultades y hallazgos obtenidos durante la fase de estudio, se convirtieron en resultados de la fiscalización que dan respuesta a criterios más propios de la evaluación y no tanto relacionados con las “tres Es”.

Ejemplo 1:

Conclusión:

- La regulación de esta materia se encuentra dispersa (dificulta la gestión armonizada, eficaz y eficiente de los recursos educativos y la coordinación de los diferentes agentes).
- Estructura organizativa con elevado carácter transversal (requiere una extremada coordinación entre los diferentes agentes).

Impacto social:

Unificar todas las disposiciones legales y administrativas relacionadas con la atención educativa a la diversidad a través de una normativa única y consolidada.

Profundizando en el diseño de la intervención, uno de los hallazgos más relevantes en esta fase fue el papel fundamental que desempeñan los orientadores o en su caso, servicios especializados de orientación educativa, esenciales en la intervención por su vinculación directa con la evaluación e identificación del alumnado NEAE (ANEAE).

En consecuencia, su dotación y funcionamiento goza de un amplio desarrollo normativo dentro del contexto de la educación, al mismo tiempo que existen publicaciones de organizaciones internacionales de reconocido prestigio con estándares específicos al respecto.

Ambas circunstancias permitieron complementar lo que en primer lugar se había planteado como una prueba de cumplimiento a un análisis de desviación respecto del óptimo, convirtiendo dicha conclusión en un indicador relativo a la equidad.

Ejemplo 2:

Conclusión:

- Se cumple con las exigencias en el número de orientadores exigidos en la normativa, pero supera los estándares óptimos recomendados.
- No existe correlación directa entre el volumen de recursos y el número de alumnos.



Gráfico 1. Número de orientadores por centro de enseñanza secundaria y alumnado total.



Impacto social:

Aumentar la plantilla de orientadores y fijar su dotación en función del número del alumnado en los centros.

2.1.2. Relaciones con el fiscalizado.

La proximidad de las relaciones con el fiscalizado resulta muy útil en las auditorías de educación, sin embargo es necesario garantizar la objetividad y la escrupulosidad de la auditoría (EUROSAI 2008).

Resulta preciso mantener este contacto a lo largo del desarrollo de los trabajos que asegure un flujo continuo de

información sobre el avance de la auditoría. Comunicar de forma clara al fiscalizado los beneficios de este tipo de auditorías, que entre otros busca mejores prácticas que ahonden en la calidad del servicio prestado, favorece la implicación de los funcionarios durante el proceso y facilita tanto la consecución de los objetivos como la aceptación de las conclusiones y recomendaciones finales.

Debido a la complejidad de la materia, la interacción con

el fiscalizado resultó imprescindible en prácticamente todas las fases del trabajo, lo que permitió contrastar directamente cada hallazgo o conclusión con los gestores y evitar interpretaciones inexactas o incoherentes.

Un ejemplo ilustrativo de esta dinámica fue comprender que el número de necesidades específicas a atender sería, en todo caso, igual o superior al número de ANEAE, ya que un mismo alumno puede presentar múltiples necesidades simultáneamente. Conocer este aspecto desde el inicio permitió orientar todos nuestros análisis en función de las necesidades identificadas, y no únicamente del número de alumnos, lo que aportó mayor rigor a los resultados obtenidos.

Ejemplo 3:

Conclusión:

- Un ANEAE que presente múltiples necesidades puede requerir intervenciones diferenciadas.

2.1.3. Relaciones con partes interesadas (PI) (stakeholders).

Los auditores deben desarrollar mecanismos de comu-

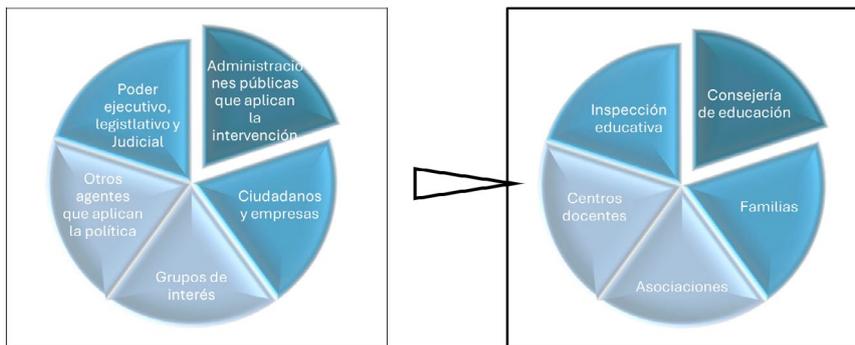
nicación eficaces que les permita obtener una comprensión más amplia de la materia a partir del traslado de conocimiento también de las PI.

La IDI introdujo en 2015 un programa sobre la colaboración de las EFS con las partes interesadas (PI) con el objetivo de lograr un mayor impacto de la auditoría a través de una participación efectiva de las mismas³, no obstante este contacto debe producirse desde una perspectiva constructivista, con el objetivo de introducir mejoras sin incidir en la crítica.

El proceso de identificación de las PI requiere determinar a los sujetos afectados por la intervención, así como aquellos que actúan como colaboradores necesarios o que, por su conocimiento o interés en la materia, pueden aportar información relevante. No obstante, debe mantenerse en todo momento la salvaguarda de la independencia y la imparcialidad del equipo fiscalizador.

La elaboración de un mapa de PI proporciona una visión integral del entorno y facilita la selección, a criterio del auditor, de aquellas que participarán en alguna fase del proceso.

Ilustración 2. Modelo de mapa stakeholders.



El conocimiento adquirido confirmó que las necesidades del colectivo ANEAE eran muy diversas, incluso dentro de una misma tipología, lo que dificultaba recoger sus consideraciones de una forma homogénea. Para abordar esta limitación, se optó por remitir un cuestionario con cuatro preguntas idénticas a las cinco asociaciones más representativas de las necesidades más prevalentes, que permitiese medir su grado de satisfacción.

El resultado de este análisis impedía que fuese objeto de extrapolación a la totalidad del colectivo dada la prudencia que se debe tener sobre la información proveniente de los stakeholders. Pese a ello el resultado de esta prueba fue recogido en el informe ya que permitía al fiscalizado conocer las distintas valoraciones por parte del colectivo ANEAE.

3 GUÍA METODOLÓGICA PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE EVALUADOR A LA AUDITORÍA OPERATIVA

Ejemplo 4:

Gráfico 2. Valoración de la satisfacción en la atención por parte de las asociaciones.

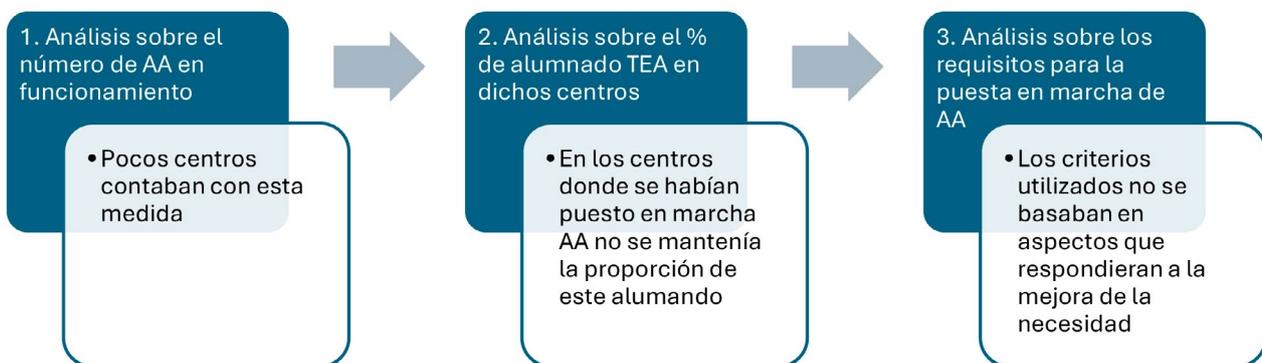


Otro ejemplo significativo, fruto de los contactos con el fiscalizado y con otras PI fue el análisis específico realizado sobre una medida educativa concreta: las aulas abiertas (AA). Por un lado, en las reuniones mantenidas con la administración se destacó esta medida, recientemente implementada por el Principado de Asturias, dirigida a parte del alumnado con trastorno del espectro autista (TEA). Por otro lado, los centros educativos señalaron un incremento significativo en el número de alumnos con esta ne-

cesidad, dato que fue corroborado mediante la evolución de los registros disponibles. Asimismo, una asociación representativa del colectivo trasladó una valoración positiva de la medida, aunque con ciertas debilidades en su implementación.

Considerado lo anterior, se decidió llevar a cabo un análisis específico sobre esta medida con el fin de profundizar sobre su alcance y eficacia.

Ilustración 3. Fases del entendimiento de la medida educativa aulas abiertas.



Ejemplo 5:

Conclusión:

- Se considera una medida adecuada ya que ahonda en la atención personalizada de cada alumno.
- Resultan insuficientes para acoger a la totalidad de alumnos que podrían requerirlas.

Impacto social:

Fomentar los programas de aulas abiertas, pero revisando los requisitos para ponerlas en funcionamiento.

2.1.4. Primera aproximación a los datos.

Una primera aproximación a los datos permite obtener una visión global inicial de la materia. Nuestra experiencia en

esta fase puso de manifiesto dos debilidades relevantes. Por un lado, la imposibilidad de acceso directo a los datos por parte del equipo auditor, lo que supuso depender de la información remitida por el fiscalizado. Por otro, el hecho

de que la información recibida provenía de distintos agentes y con origen en distintos sistemas.

Un ejemplo de esta aproximación inicial fue una prueba basada en la normativa que exige a las administraciones educativas garantizar una distribución equilibrada de

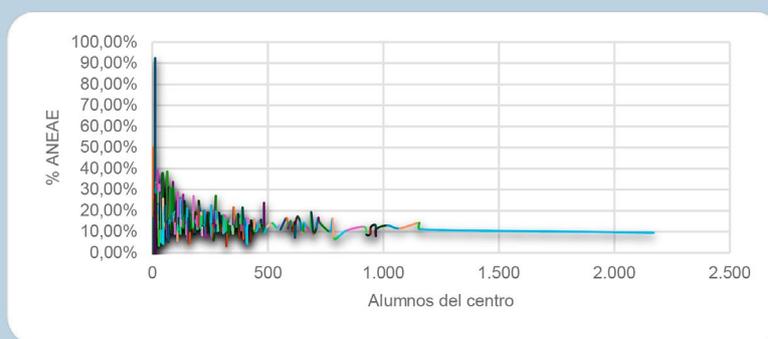
ANEAE entre los centros. Con los primeros datos recibidos, se analizó dicha proporción en los centros ordinarios, y a través de un gráfico de dispersión se ofreció una visión general de su situación, facilitando así la selección de una muestra representativa de aquellos centros más alejados de la media.

Ejemplo 6:

Conclusión:

- No consta establecida una herramienta que calcule el índice de escolarización del ANEAE por centro.

Gráfico 3. Dispersión de los centros respecto a la proporción de ANEAE matriculados.



2.1.5. Evaluación de los riesgos de auditoría.

A medida que aumentan las limitaciones en el conocimiento de la materia aumenta la subjetividad de los juicios, así como la diversidad de los posibles resultados de éstos. El nivel de incertidumbre se incrementa y con ello los riesgos inherentes a la propia fiscalización. Gestionarla de forma activa implica anticipar riesgos posibles, desarrollar enfoques de auditoría para abordarlos, seleccionar los métodos a utilizar, al mismo tiempo que evitar llegar a hallazgos, conclusiones y recomendaciones de auditoría incorrectas o incompletas, suministrando información desequilibrada o que no agregue valor.

Los procedimientos analíticos aplicados para la valoración del riesgo pueden identificar aspectos que el auditor no conocía y facilitar la valoración de riesgos de incorrección material, así como ayudar en la identificación de la existencia de transacciones o hechos inusuales⁴.

Partiendo de la base de que el objetivo final pretendido con las políticas que atienden en la diversidad es la integración de todos los individuos, se calculó el porcentaje de inclusión de ANEAE en los centros ordinarios y se

comparó con la media nacional. La incorporación de un procedimiento analítico que mostrara la evolución temporal de este indicador permitió matizar el resultado inicial.



Ejemplo 7:

Conclusión:

- Se situaba entre las comunidades con porcentajes de inclusión más elevado.
- Existen indicios de una posible ralentización de los porcentajes de inclusión.

Gráfico 4. Proporción de NEE en modalidad ordinaria/Evolución escolarización NEE en modalidad especial.



Dado el incremento observado en la modalidad de escolarización especial y gracias al procedimiento analítico aplicado, fue posible realizar una prueba adicional centrada en analizar el nivel de ocupación de dichos centros especiales.

Ejemplo 8:

Conclusión:

- El incremento en el número de alumnos en los centros de educación especial conlleva que varios de ellos superen el 90% de ocupación.

Gráfico 5. Evolución ocupación de los CEE/ Porcentaje de ocupación de los CEE.



Como análisis final, se analizó la evolución de aquellas necesidades más prevalentes en este tipo de centros, lo que mostró resultados no observados hasta ese momento.

Ejemplo 9:**Conclusión:**

- Se ha producido un incremento en la proporción de alumnos con trastorno del espectro del autismo (TEA) que están siendo escolarizados en centros de educación especial.

Gráfico 6. Evolución principales necesidades escolarizadas en los CEE.**Impacto social:**

Diseñar e implementar programas especializados para el alumnado con trastorno del espectro autista (TEA), destinando mayores recursos

2.2. Enfoque de la auditoría y diseño de la matriz de fiscalización.

En auditoría operativa la matriz de diseño constituye un instrumento esencial para presentar un panorama general del trabajo y documentarlo. Ofrece una estructura para sintetizar y vincular el alcance, los objetivos, las preguntas, los criterios y la metodología, como elementos que componen el diseño de la auditoría, lo que facilita un proceso más sistemático y dirigido, además de propiciar la comunicación sobre su enfoque con las partes interesadas internas de la entidad auditora, facilitando la supervisión y revisión⁵.

Su elaboración resulta a menudo compleja ya que está muy condicionada por el enfoque que se le dé a la fiscalización determinando los objetivos y el alcance del trabajo. Permite al auditor imponer un patrón lógico y disciplinado en el diseño, garantizando su coherencia, no obstante, es fundamental que sea dinámica, permitiendo que a medida que se avanza en el proceso de fiscalización pueda ser actualizada y/o transformada.

En nuestro caso, surgieron limitaciones que impedían responder a ciertas preguntas incorporadas en la matriz original, elaborada con base en un enfoque orientado a resultados. Estas limitaciones se debieron, principalmente, a la imposibilidad por parte del fiscalizado de proporcionar cierta información. Ante este escenario, y con el propósito de que la fiscalización no culminase con distintas limitacio-

nes al alcance que en última instancia impidiesen conocer los resultados de una parte significativa de los objetivos, se modificó el enfoque auditor reconduciéndolo hacia el procedimiento y el diseño de la intervención.

Un ejemplo ilustrativo surge del intento de realizar un análisis sobre la eficiencia del sistema de identificación de ANEAE mediante indicadores como el número de solicitudes por centro y el tiempo de resolución. Sin embargo, la falta de datos en sus sistemas administrativos impidió realizar el análisis tal y como se había planteado, aspecto que fue recogido en el informe.

Ejemplo 10:**Conclusión:**

- Existe un porcentaje significativo de centros educativos que no disponen de registro auxiliar informatizado donde se graben las solicitudes de intervención psicopedagógica (limita la capacidad de análisis de la política pública).
- Disponer de este registro incrementaría la capacidad evaluadora de la consejería en el proceso de identificación de necesidades.

No obstante, el cambio de enfoque referido permitió realizar una segunda prueba, relacionando la evolución del personal directamente implicado en esta fase (orientadores) con el número de ANEAE. La inclusión de variables complementarias en el análisis permitió obtener resultados significativos.

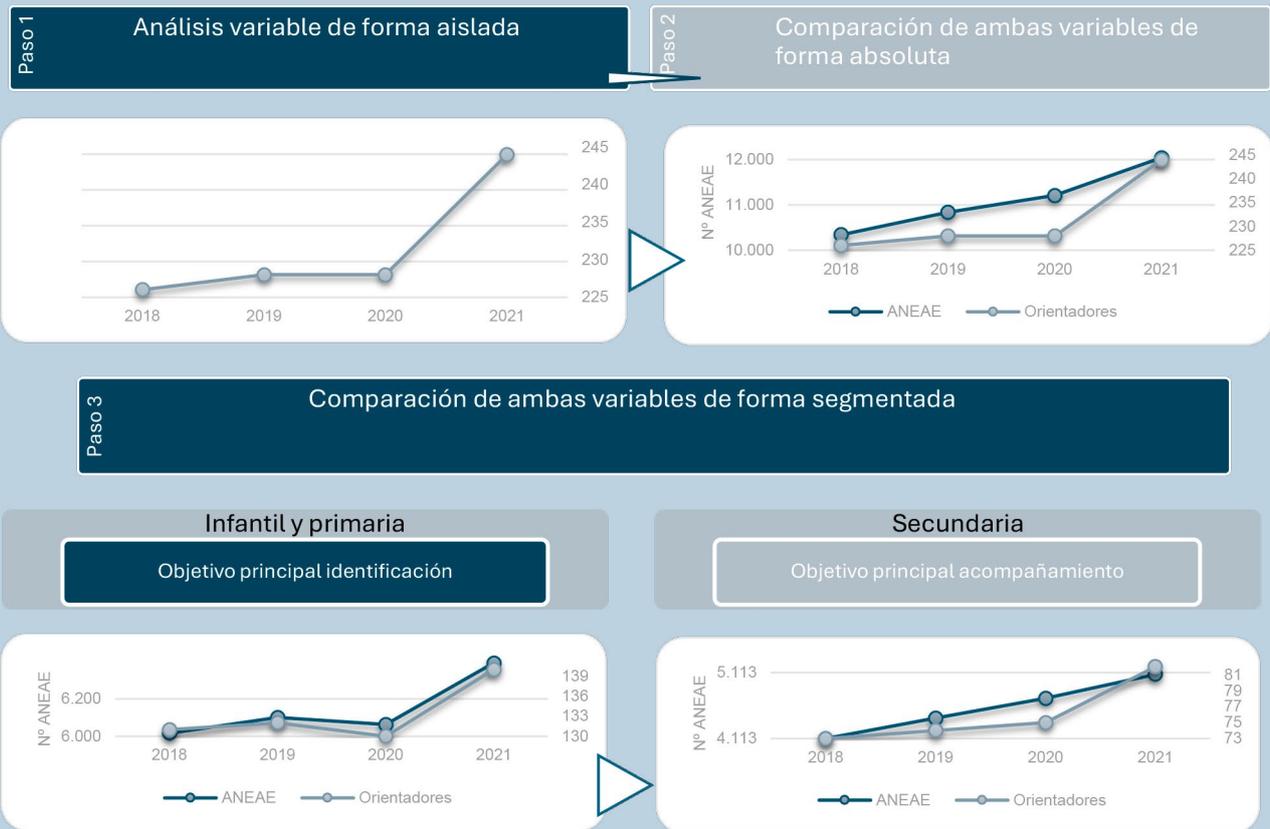
⁵ GUÍA METODOLÓGICA PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE EVALUADOR A LA AUDITORÍA OPERATIVA DEL TCU

Ejemplo 11:

Conclusión:

- En las primeras etapas educativas, como consecuencia del aumento de orientadores se produce un incremento de las valoraciones que conllevan un mayor número de ANEAE.

Gráfico 7. Secuencia del análisis de la evolución orientadores y ANEAE.



Impacto social:

Garantizar que todos los centros educativos públicos cuenten con unos sistemas informatizados adecuados para gestionar y evaluar las intervenciones psicopedagógicas.

2.3. Obtención y análisis de los datos a considerar.

La disponibilidad y calidad de los datos constituye un desafío crítico en las auditorías, ya que datos incompletos o inexactos pueden llevar a conclusiones erróneas y con ello a socavar su credibilidad.

Las herramientas tecnológicas pueden permitir que el auditor gestione la auditoría de un modo más eficaz y eficiente, que evalúe grandes cantidades de datos con

más facilidad, además de considerar datos de distintas fuentes para proporcionarle información con mayor profundidad, identificar tendencias inusuales o cuestionar determinadas afirmaciones del fiscalizado, lo que mejora indudablemente la capacidad del auditor para aplicar el escepticismo profesional⁶.

No obstante, su uso no está exento de riesgos como el incremento de un exceso de confianza en la información generada, ya que nunca deben sustituir el conocimiento

6 NIA-ES 220

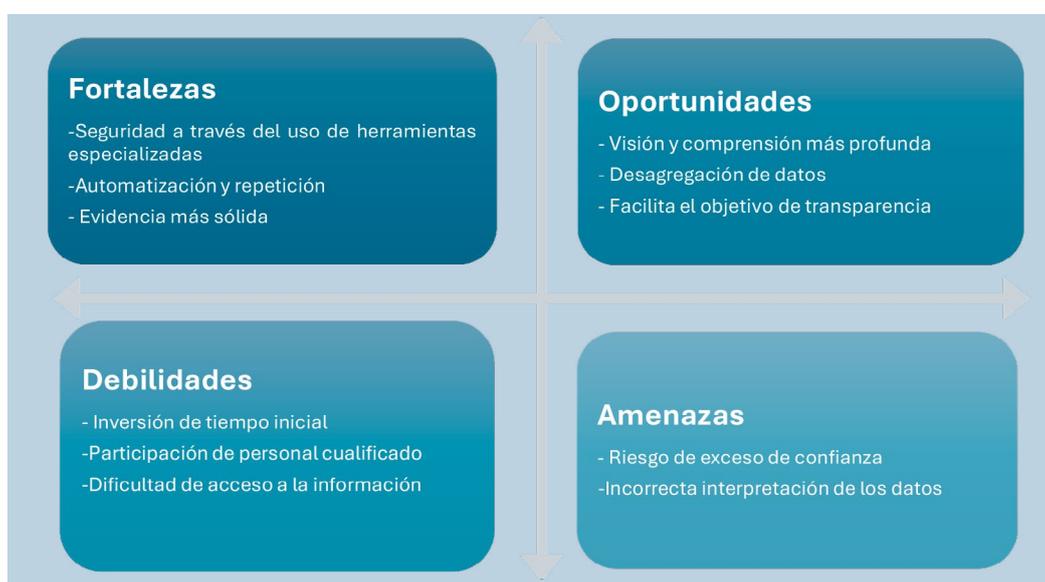
y el juicio profesional de un auditor. En esta fase, decidir sobre su incorporación resulta clave para definir la hoja de ruta del trabajo:

2.3.1. ¿Utilizar técnicas de análisis de datos de auditoría?

Las herramientas y técnicas denominadas análisis de

datos de auditoría (ADA) permiten obtener evidencia suficiente y adecuada para reducir el riesgo de auditoría a un nivel aceptablemente bajo y, en consecuencia, llegar a resultados en los que basar su opinión o conclusiones. Su incorporación influye directamente en la planificación, el calendario de procedimientos y la configuración del equipo auditor, por lo que un análisis DAFO se presenta como una herramienta útil.

Ilustración 4. Análisis DAFO para el uso de ADA.



2.3.2. ¿Cómo proceder en el acceso a los datos?

Cuando no existe la posibilidad de extraer directamente los datos, éstos deben ser facilitados por el fiscalizado. Aunque se recomienda solicitar sólo la información necesaria, en las auditorías operativas resulta complejo determinar qué datos son prescindibles durante las fases iniciales, considerando el conocimiento limitado de la materia.

Dado que el análisis de datos se realiza con herramientas capaces de procesar grandes volúmenes sin perder trazabilidad, es conveniente no descartar información que inicialmente pueda parecer irrelevante. Contar con datos detallados desde el inicio permite un análisis más preciso y favorece la identificación de tendencias y comportamientos anómalos.

En nuestra experiencia, la existencia de múltiples fuentes de información y la necesidad de mantener la integridad y trazabilidad de los datos fueron determinantes para optar por la utilización de estas técnicas. La ampliación del ámbito temporal de uno a cuatro cursos escolares reforzó esta decisión, al facilitar la incorporación ágil de datos históricos. Su utilización permitió examinar en profundidad la dotación

de recursos personales esenciales para la atención del alumnado con necesidades especiales de educación (NEE), dentro del colectivo ANEAE. En particular, se analizaron las especialidades de Pedagogía Terapéutica (PT) y Audición y Lenguaje (AL), cuya asignación debía estar recogida en el propio informe psicopedagógico del alumno.

La normativa reflejaba una reducción en los recursos máximos que podían asignarse a cada alumno NEE. Además, la consignación del número concreto de horas en los informes había dejado de ser exigible, por lo que dicha información no se encontraba registrada en su sistema. Esta situación impedía realizar un análisis individualizado de la asignación de estos recursos por alumno, por lo que se optó por realizar un análisis agregado de esta variable a nivel centro educativo.

Inicialmente, los datos mostraban un incremento de recursos, en aparente contradicción con la normativa. Sin embargo, al considerar el contexto de la pandemia Covid-19, se identificó que el refuerzo de personal docente por el desdoblamiento de aulas había distorsionado los resultados. Tras solicitar información adicional para aislar este efecto, el nuevo análisis ofreció resultados coherentes y que dotaban

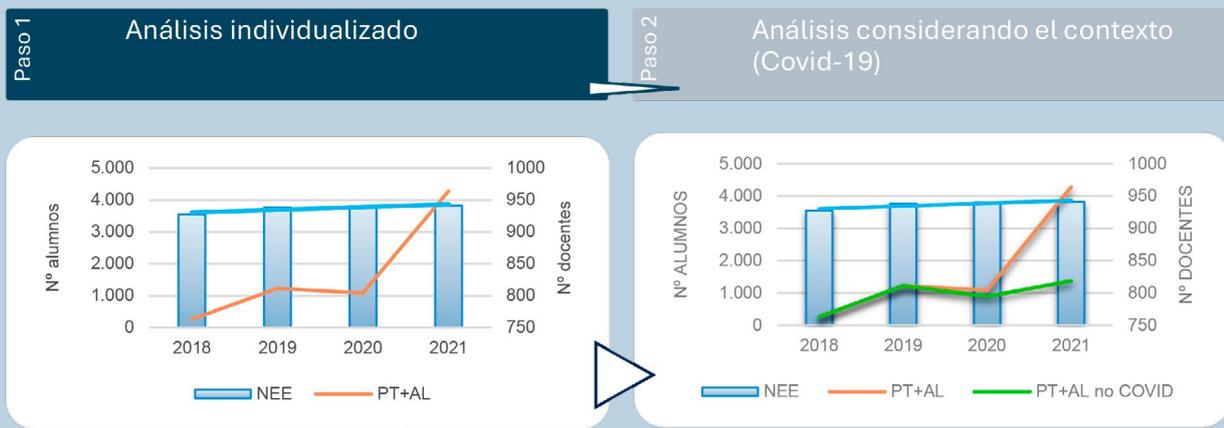
de más rigor las conclusiones del análisis realizado sobre la evolución normativa.

Ejemplo 12:

Conclusión:

- El incremento porcentual de recursos docentes especializados asignados a los centros ordinarios no va acompañado con el incremento de alumnos con necesidades identificadas en dichos centros (limita el nivel de atención personalizada recibida por cada alumno).

Gráfico 8. Evolución recursos PT+AL y alumnado NEE.



Posteriormente, para obtener conclusiones más precisas, se profundizó en el análisis diferenciando por tipo de centro ya que no tienen las mismas exigencias en cuanto a la ratio de PT-AL por alumno NEE (nº alumnos NEE / nº PT + AL).

Ejemplo 13:

Conclusión:

- El número de alumnos que ha de ser atendido por cada profesional se va incrementando progresivamente.
- En los centros de educación especial, el incremento de recursos docentes especializados asignados a los mismos supera al incremento de necesidades identificadas (la ratio de NEE por recurso es menor).

Gráfico 9. Evolución ratio NEE/PT+AL – Evolución ratio por modalidad de escolarización.



Impacto social:

Destinar los recursos necesarios a la atención del alumnado con necesidades educativas especiales, garantizando una financiación suficiente para la contratación de personal, la mejora de infraestructuras, la adquisición de materiales específicos y la implementación de nuevas tecnologías

2.4. Elección de las herramientas y aplicaciones para el tratamiento de datos.

El volumen y la complejidad de los datos que el auditor tendrá a su disposición para la fiscalización puede superar la capacidad de los métodos tradicionales de análisis, lo que obliga a seleccionar herramientas especializadas

para su tratamiento. Durante el trabajo de campo el procesamiento, análisis y difusión de los datos representan etapas críticas que requieren la toma de decisiones estratégicas sobre las herramientas a utilizar.

En nuestra experiencia, la elección de estas herramientas – así como la justificación de dicha elección– fue la siguiente:

Ilustración 5. Secuencia con las herramientas y aplicaciones utilizadas.



3. La auditoría operativa como un paso más hacia la transparencia en la gestión del gasto público.

El destinatario constitucional por excelencia de nuestros informes de fiscalización es el Parlamento, pero no podemos obviar el creciente interés de los ciudadanos en relación con nuestra labor (Chicano Jávega, 2023).

Sin perjuicio de los resultados alcanzados, conviene tener presente que el objetivo fundamental es promover, de un modo constructivo, una gobernanza económica, eficaz y eficiente, y contribuir a la rendición de cuentas y la transparencia.

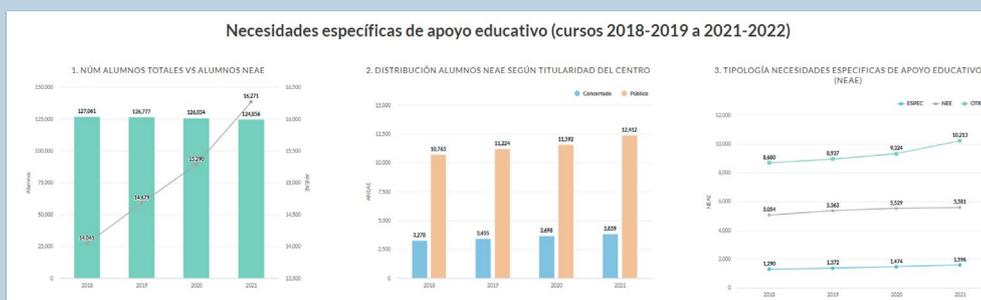
Durante el trabajo de campo, se genera información que

puede ser de gran valor tanto para el gestor público como para la ciudadanía. En el caso del gestor, disponer de los datos en formatos integrados puede facilitar análisis más completos que apoyen la toma de decisiones. Para el ciudadano, especialmente en fiscalizaciones de carácter social, esta información representa una vía para conocer mejor las políticas públicas y el papel de los OCEX, contribuyendo así a la rendición de cuentas y al fortalecimiento de la confianza institucional.

En nuestra experiencia práctica, la publicación del informe se acompañó de una visualización de datos utilizando HighBond. Gracias a la posibilidad de aplicar filtros definidos por el usuario, la visualización ofrecía una forma más eficaz de explorar y analizar la información, adaptándola a distintas necesidades analíticas.

Ejemplo 14:

Gráfico 10. Imagen de visualización de datos publicada junto al informe.





4. Consideraciones a tener en cuenta en el planteamiento de una fiscalización operativa.

Desde nuestra experiencia práctica, hemos identificado una serie de consideraciones que podrían contribuir a mejorar los resultados de una auditoría operativa como la incorporación temprana de stakeholders clave, el uso de herramientas de análisis de datos (ADA) y la definición de un alcance temporal amplio que facilite la observación de tendencias, correlaciones y cambios significativos a lo largo del tiempo.

En el caso particular de materias complejas como la educación especial se recomienda:

- Realizar fiscalizaciones parciales, centradas en un aspecto específico, como el tipo de necesidad educativa o la modalidad de escolarización que permita:
 - Definir indicadores de eficacia.
 - Acotar los stakeholders a considerar.
 - Facilitar la extrapolación de conclusiones al conjunto del colectivo fiscalizado.
 - Seleccionar una muestra representativa del alumnado para valorar el impacto de las medidas a lo largo de toda la etapa educativa.
- Establecer mecanismos de seguimiento periódico, ya sea de forma independiente o en el contexto de otras fiscalizaciones, para evaluar la implementación de recomendaciones y el efecto de los cambios normativos.

5. Conclusión.

A lo largo del presente artículo se ha pretendido mostrar cómo la fiscalización operativa de materias sociales puede representar un verdadero desafío. Aunque actualmente este tipo de auditorías no son predominantes en la actividad de los OCEX, el contexto actual invita a considerarlas con mayor frecuencia.

En esta línea, ya en 2015, Ramón Álvarez de Miranda García, entonces Presidente del Tribunal de Cuentas de España, subrayaba la necesidad de que los OCEX asumieran un rol activo en el cumplimiento de la Agenda 2030, habida cuenta de que uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la componen es "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a

todos los niveles”.

En consecuencia, los OCEX pueden contribuir activamente mediante la realización de auditorías operativas enfocadas en analizar los avances en el cumplimiento de los ODS y sus metas. A través de éstas se evaluaría la eficacia, la eficiencia y la economía con la que actúen las instituciones gubernamentales de las Comunidades Autónomas para lograr los ODS, identificarían áreas susceptibles de mejora y formularían las recomendaciones pertinentes. (Gómez Márquez, 2018).

Ante la previsión de que este tipo de fiscalizaciones de materias sociales se vuelvan cada vez más habituales, es fundamental adoptar decisiones estratégicas que refuercen su impacto. En base a nuestra experiencia, cabe destacar la importancia de mantener enfoques metodológicos flexibles, capaces de adaptarse a la complejidad de estas materias y la incorporación de técnicas de análisis de datos (ADA) que no solo permiten obtener resultados reveladores, sino que también contribuyen a una mejor comprensión de las políticas por parte de la ciudadanía. Todo ello sin perder de vista el rigor técnico que debe caracterizar nuestros informes.



Bibliografía

- “Auditoría de los programas sociales en el ámbito de educación”, elaborado y presentado conjuntamente por las EFS de Portugal y Polonia, se incluye en el marco del Tema II del Congreso de EUROSAI (2008).
- Aznar López, Manuel (2014) “Fiscalización y desarrollo social”. Revista Española de Control Externo, nº 48.
- Álvarez de Miranda García, R. (2015): “La rendición de cuentas a la ciudadanía por las Instituciones de Control Externo”, Revista Española de Control Externo, nº 51, septiembre 2015, p. 54-55.
- Conclusiones de los XII Encuentros Técnicos y VII Foro Tecnológico. Revista Auditoría Pública diciembre de 2017, nº 70.
- Gómez Márquez, Carlos Miguel (2018) La fiscalización operativa: un área de oportunidad en los OCEX para contribuir a mejorar el desempeño gubernamental en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Revista Auditoría Pública diciembre de 2018, nº 71.
- Dantas Bruno “La importancia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para la sociedad” EUROSAI Revista nº 27, 2022-2023.
- Chicano Jávega, Enriqueta (2023) EUROSAI Revista nº 27, 2022-2023.
- Barrio Carvajal, Sandra (2023). “Una aproximación práctica a una auditoría operativa”. Revista Auditoría Pública diciembre de 2023, nº 82.
- Garde, J.A., Genaro, M.D. y López, A. M (2023): “Guía Metodológica para la aplicación del enfoque evaluador a la auditoría operativa”.
- Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias (2024): “Informe de fiscalización de cumplimiento y operativa sobre el programa presupuestario de educación especial y necesidades educativas específicas (422E), ejercicios 2019 – 2022”.