

Miguel Olivas Arroyo
Auditor
Sindicatura de Cuentas
Comunidad Valenciana

Revisión por el control externo de la calidad en la gestión de los servicios públicos. Una aproximación práctica.



1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como principal objetivo exponer el trabajo que sobre un determinado programa presupuestario ha efectuado la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana.

El programa presupuestario seleccionado “Fomento del empleo” tiene una incidencia muy significativa en lo que se refiere a la calidad de la gestión, ya que los objetivos del citado programa tratan de aspectos relacionados directamente con los ciudadanos que se encuentran en situación de desempleo y/o búsqueda de su primer empleo.

El trabajo ha sido llevado a cabo con criterios de auditoría operativa, es decir, con criterios de eficiencia, eficacia y economía.

Hay que señalar al respecto, en primer lugar, dos limitaciones importantes. La primera, relativa al tiempo disponible para llevar a cabo esta revisión, que ha sido de 350 horas. En segundo lugar, la carencia por parte de los gestores de indicadores específicos para evaluar su gestión, así como el no seguimiento por parte de los mismos de la consecución de los objetivos del programa evaluado.

En consecuencia, la Sindicatura de Cuentas ha realizado esta auditoría teniendo en cuenta estas limitaciones con el objetivo de poner de manifiesto las insuficiencias a la gestión del programa, y proponiendo, en su caso, aquellas recomendaciones tendentes a mejorar la gestión.

2. METODOLOGÍA EMPLEADA

El trabajo llevado a cabo ha comprendido tres fases:

- Fase I: Planificación.
- Fase II: Análisis en detalle o ejecución.
- Fase III: Informe.

En la fase I, Planificación, se tuvieron en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes puntos:

- Conocimiento del ente auditado.
- Identificación de los posibles proyectos de auditoría.
- Preparación del Plan de auditorías.

Con respecto a los procedimientos utilizados, se han empleado aquellos que se consideran habituales en este tipo de revisiones, y que se indican a continuación:

- Análisis contable de fluctuaciones.
- Análisis comparativos.
- Análisis desviaciones técnicas/económicas.
- Revisión de documentación.
- Entrevistas/Encuestas por cuestionarios.
- Observación.

3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL INFORME

3.1 Estructura del informe

Como consecuencia de la auditoría llevada a cabo la estructura del informe emitido ha sido la siguiente:

- a) Aspectos generales.
 - a.1) Problemática sobre la que se actúa.
 - a.2) Principales características del programa.
- b) Organización y medios.
 - b.1) Organización y medios personales.
 - b.2) Costes de personal y funcionamiento.
 - b.3) Recursos informáticos, espacio de trabajo.
 - b.4) Procedimientos administrativos, formación del personal, atención al ciudadano.
 - b.5) Análisis medios disponibles, volumen de gestión.
- c) Subvenciones concedidas.
 - c.1) Ejecución presupuestaria.
 - c.2) Eficacia en la consecución de objetivos.
 - c.3) Gestión, volumen e indicadores de actividad.
 - c.4) Evaluación procedimientos administrativos.
 - c.5) Seguimiento de las subvenciones.

3.2 Contenido del informe

3.2.1 Aspectos generales

En esta parte del informe, se efectúa en primer lugar una referencia a la problemática del paro en la Comunidad Valenciana, y se indican las principales características del programa en lo referente a objetivos, órganos gestores y ejecución presupuestaria. El detalle de estos aspectos es el siguiente:

- a) Objetivos del programa

Objetivos, prioridades, previsiones, con el programa
Área de Empleo
<p>Creación de empleo estable para jóvenes con escasas posibilidades de acceso al mercado laboral normal.</p> <p>Apoyo a la ocupación temporal para personas de larga duración, desempleados agrícolas de carácter estacional y desempleados en general.</p> <p>Creación de puestos de trabajo para desempleados que se mantendrán como autónomos.</p>
<p>Creación y mantenimiento de puestos de trabajo en centros especiales de empleo.</p> <p>CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS.</p>
<p>Realización de actividades múltiples.</p> <p>Creación de puestos de trabajo para personas mayores de 45 años en función de sus conocimientos, experiencia de su plan de capacitación.</p>
Área de Capacitación
<p>Creación de puestos de trabajo mediante las empresas y actividades múltiples laborales.</p>
<p>Intervención en la creación de empresas, de economía social e iniciativas del tercer sector.</p>

b) Órganos gestores

La Dirección General de Empleo y Cooperación de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales es la encargada de la gestión de este programa, estando des-

concentradas diversas competencias en las Direcciones Territoriales de las tres provincias de la Comunidad.

c) Ejecución presupuestaria por capítulos (en euros)

Capítulo	Presup. autorizada (1/1/04)	% aut. (1/1/04)	Presup. Ejec. (31/12/04)	Presup. Utilizada (31/12/04)	Presup. Pausa (31/12/04)	Ejecución de presupuesto (31/12/04)	Indicadores de Gestión		
							% gr. de aut. (31/12/04)	% gr. ejec. (31/12/04)	% gr. ejecución (31/12/04)
01 Costes de Gestión	1.200.000	0	1.200.000	1.200.000	1.200.000	100%	100	100	100
02 Costes de funcionamiento	2.000.000	0	2.000.000	2.000.000	2.000.000	100%	100	100	100
03 Gastos de personal	2.000.000	0	2.000.000	2.000.000	2.000.000	100%	100	100	100
04 Gastos de material	2.000.000	0	2.000.000	2.000.000	2.000.000	100%	100	100	100
05 Gastos de viajes	2.000.000	0	2.000.000	2.000.000	2.000.000	100%	100	100	100
06 Gastos de capital	2.000.000	0	2.000.000	2.000.000	2.000.000	100%	100	100	100
07 Activos financieros	2.000.000	0	2.000.000	2.000.000	2.000.000	100%	100	100	100
Total	10.000.000	0%	10.000.000	10.000.000	10.000.000	100%	100	100	100

3.2.2 Organización y medios

a) Metodología utilizada e información elaborada

El trabajo llevado a cabo en este área ha consistido básicamente en la recopilación y análisis de la información referida a costes de personal, gastos de funcionamiento, recursos informáticos, espacio de trabajo y volumen de gestión (nº solicitudes, expedientes resueltos, tramitados, etc.).

Se indica a continuación la información elaborada y analizada dentro del proceso de la revisión. En concreto la que viene referida al "Servicio de Empleo". En primer lugar, se muestra la información justificativa que sirve como base para elaborar los indicadores de gestión referidos al Servicio citado.

INFORMACIÓN JUSTIFICATIVA					
DEL SERVICIO DE EMPLEO					
Concepto	Valor en unidades	Valor en unidades	Valor en unidades	Valor en unidades	Valor en unidades
MEDIO PERSONAL					
Plantilla media anual	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Coste de personal (euros)	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
Materiales informáticos					
Equipos informáticos	1	1	1	1	1
Impresoras, etc.	1	1	1	1	1
Costes de funcionamiento (euros)	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
Valores de gestión (Indicadores)					
Número de solicitudes	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Expedientes tramitados	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Impuestos de consumo	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000

INDICADORES DE GESTIÓN

Concepto	Servicios Contables	Servicios Informáticos			Total
		Atención	Expediente	Atención	
Medios personales					
% Trabajadores sobre total	70	8	8	17	100
Trabajadores por trabajador (prom.)	11,430	1,250	1,250	2,500	1,130
Medios informáticos					
Trabajadores por ordenador	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Impresoras por ordenador	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Costes de funcionamiento					
Costes funcionamiento por trabajador (euros)	6,000	7,000	2,000	5,000	5,100
Indicadores de gestión del sistema					
% Solicitudes sobre total					
% Copias sobre total	30	30	30	30	300
% Copias sobre total	30	30	30	30	300
% Solicitudes sobre total	100	100	100	100	1000
% Solicitudes por trabajador	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Impuestos subvencionados por trabajador (euros)					
	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000

b) Principales conclusiones obtenidas

De acuerdo con lo señalado en el apartado a) anterior, se indican a continuación las principales conclusiones obtenidas:

- Se ha constatado una insuficiencia de medios personales disponibles en determinadas secciones.
- Los costes de personal y de funcionamiento de las direcciones territoriales, se han imputado presupuestariamente a la Secretaría General de la Conselleria. Con respecto a los gastos de funcionamiento hay que indicar que tuvieron durante el ejercicio unas modificaciones presupuestarias negativas de 352.944 euros, lo que indica una inadecuada presupuestación inicial.
- Los recursos informáticos no están óptimamente utilizados.
- Se ha observado que, por lo general, el espacio de trabajo es inadecuado para el desarrollo normal de las tareas de gestión, para el adecuado archivo de la documentación generada y para la atención al ciudadano.
- En relación con los procedimientos administrativos hay que señalar que no existe un manual de procedimientos por escrito, se producen retrasos en la contabilización de los documentos así como

en su intervención, y no se dedican medios personales para efectuar el adecuado seguimiento de la aplicación de la subvención a su finalidad.

- Los cursos de formación recibidos han sido escasos y no han coadyuvado a una mejora significativa en la eficiencia y eficacia de la gestión diaria.
- Los tiempos de gestión son demasiado amplios, se exigen demasiadas copias de la documentación que conforma el expediente y a veces el lugar de atención al público no es adecuado. Estas circunstancias pueden producir al ciudadano una inadecuada imagen institucional.
- Como consecuencia de la descentralización de competencias a las direcciones territoriales, se ha producido en los mismos un incremento muy significativo del volumen de gestión que no ha ido acompañado de la correspondiente dotación de medios personales e informáticos suficientes y adecuados. Esta descentralización debería haber supuesto una liberación de estos medios en los servicios centrales.

3.2.3 Subvenciones concedidas

a) Metodología utilizada

Las principales líneas de actuación para alcanzar los objetivos del programa se materializan básicamente

camente a través de la concesión de subvenciones corrientes y de capital.

De acuerdo con lo anterior, se ha analizado la ejecución presupuestaria de las diversas líneas de subvención, se ha evaluado la eficacia en la consecución de los objetivos previstos, así como se ha realizado un detallado análisis sobre todo el proceso de concesión de subvenciones, con el objetivo de poner de manifiesto aquellos aspectos que suponen ineficiencias en la gestión.

b) Información elaborada y principales conclusiones obtenidas del análisis

Se detallan a continuación, a modo de muestra, algunos detalles del proceso de la revisión que hacen referencia a aspectos concretos de la gestión, así como los indicadores elaborados al efecto. Así mismo, se comentan las principales conclusiones obtenidas.

b.1) Eficacia en la consecución de objetivos

La Ley de Presupuestos para el ejercicio contempla para este programa los objetivos básicos que se persiguen con el mismo. La mayor

parte de estos objetivos están cuantificados. Como consecuencia del trabajo llevado a cabo no se ha encontrado constancia de que los gestores del programa hayan efectuado el seguimiento de los objetivos previstos, comparándolos con los realmente conseguidos y se hayan explicado, en su caso, las posibles desviaciones técnicas y económicas que hubieran surgido de esta comparación.

A partir de la información disponible, la Sindicatura ha efectuado la comparación entre los objetivos previstos descritos en la Ley de Presupuestos y los realmente conseguidos al final de este ejercicio en las distintas líneas de subvención asociadas a cada objetivo. En dicha comparación se ha incluido el presupuesto inicial de cada línea que debió servir de base al objetivo previsto y las obligaciones reconocidas al final del ejercicio que suponen la asignación monetaria de recursos realmente realizada.

Se indica a modo de ejemplo, el seguimiento efectuado a tres objetivos:

Objetivo nº 1 - Recursos del empleo estable para apoyar, a nivel local, con expenditure, actividades de apoyo al desarrollo laboral (Módulo 1 y 2) (M€)					
Programa Presup. (1)	Líneas asociadas	Objetivo establecido (2)	Realización (3) (4)	Pres. Inicial (5)	Oblig. reconocidas (6) (7)
	1000 Subvenciones Locales de Empleo	10	10	1000000	1000000
	1001 Subvenciones Locales de Empleo	10	10	1000000	1000000
	1002 Comarcas para Ineficientes	10	10	1000000	1000000
1000	Totales	30	30	3000000	3000000

Objetivo nº 2 - Apoyo a la creación de empresas temporales para facilitar de largo alcance, desahogado, apoyo de carácter nacional y de empresas en general.					
LÍNEA Presup. (1)	Líneas asociadas	Objetivo establecido (2)	Realización (3) (4)	Pres. Inicial (5)	Oblig. reconocidas (6) (7)
	1001 creación de largo alcance	100	100	1000000	1000000
	1002 Desahogado Nacional	100	100	1000000	1000000
	1003 Plan Desahogado	100	100	1000000	1000000
1000	Totales	300	300	3000000	3000000

Objetivo nº 3 - Fomento de planes de trabajo para desempleados que se realicen a nivel nacional.					
Programa Presup. (1)	Líneas asociadas	Objetivo establecido (2)	Realización (3) (4)	Pres. Inicial (5)	Oblig. reconocidas (6) (7)
1000	1000 Subempleo	1000	1000	1000000	1000000

Se resumen a continuación los aspectos más significativos relacionados con la EFICACIA en la gestión del programa:

- La Ley de Presupuestos para el ejercicio contempla para este programa los objetivos básicos que se persiguen con el mismo. La mayor parte de estos objetivos están cuantificados.

No consta, sin embargo, que los gestores hayan efectuado el seguimiento de los objetivos previstos, comparando éstos con los objetivos realmente alcanzados, y explicando las desviaciones técnicas y financieras que, en su caso, se deriven de esta comparación.

- La Sindicatura ha efectuado el seguimiento de los objetivos previstos en la Ley de Presupuestos para el ejercicio con el resultado que se ha indicado anteriormente. Los comentarios que surgen de esta revisión se resumen a continuación:

- Existen varios objetivos que se definen cualitativamente sin cuantificarse debidamente.
- En varias actuaciones se fijaron unos objetivos no razonables en función de las dotaciones presupuestarias que tenían asignadas.

- En algunas actuaciones han sido significativas las desviaciones entre los objetivos previstos y los realmente alcanzados en el ejercicio. Asimismo son significativas en varias líneas de actuación las desviaciones entre el presupuesto inicialmente previsto y las obligaciones reconocidas al cierre del ejercicio.

- No se cuantifican en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio los objetivos perseguidos con los convenios de colaboración que se prevé suscribir.

b.2) Volumen e indicadores de actividad

La principal actividad del programa revisado consiste, como ya se ha indicado, en el fomento del empleo y de la economía social a través de la concesión de ayudas al sector privado o a la Administración Local.

Se indica a continuación una muestra de la información y el detalle de los indicadores elaborados al respecto, de acuerdo con la recopilación llevada a cabo de toda la información relativa al proceso de concesión de subvenciones y a su análisis.

INDICADORES DE EFICACIA											
OBJETIVO	DESCRIPCIÓN	OBJETIVO 1				OBJETIVO 2				OBJETIVO 3	
		2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005
OBJETIVO 1	
OBJETIVO 2	
OBJETIVO 3	

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	OBJETIVO 1				OBJETIVO 2				OBJETIVO 3	
		2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005
Indicador 1	
Indicador 2	
Indicador 3	

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	OBJETIVO 1				OBJETIVO 2				OBJETIVO 3	
		2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005
Indicador 4	
Indicador 5	
Indicador 6	



La revisión de una muestra de expedientes también ha puesto de manifiesto los plazos incurridos en la tramitación de los mismos. Estos plazos se

indican a continuación, distinguiendo entre los tramitados por los servicios centrales y las direcciones territoriales.

Nº expedientes	Servicios centrales		
	Trámite la evaluación expedite	Por tramit. voluntaria contable	Por tramit. total fuerza contable
100	100	87	100
100 - 100	100 - 100	100 - 100	100 - 100

Nº expedientes	Direcciones territoriales		
	Trámite la evaluación expedite	Por tramit. voluntaria contable	Por tramit. total fuerza contable
100	100	100	100
100 - 100	100 - 100	100 - 100	100 - 100

Las principales conclusiones obtenidas desde el punto de vista de la eficiencia y eficacia en la gestión serían, muy resumidas, las siguientes:

- No existencia de un manual de procedimientos.
- Excesiva documentación a presentar por el solicitante.
- No existencia en los expedientes de la valoración y propuesta de resolución.
- Escasa eficacia como consecuencia de la descentralización en las direcciones territoriales.
- Plazos excesivos en la tramitación de los expedientes.
- No seguimiento, por lo general, de las subvenciones concedidas.

FUENTE UTILIZADA: Informe de auditoría operativa sobre "Fomento del empleo" elaborado por la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana.