

Eduardo Cubero del Barrio
 Director Adjunto de Fiscalización
 Consejo de Cuentas de Castilla y León

La eficacia de la gestión de la renta garantizada de ciudadanía en Castilla y León

RESUMEN/ABSTRACT:

Los resultados de una auditoría operativa de la renta garantizada de ciudadanía (RGC) llevada a cabo por el Consejo de Cuentas de Castilla y León, que incluye el análisis del gasto así como de las actuaciones de reconocimiento y seguimiento de la prestación efectuadas por la Gerencia de Servicios Sociales (GSS), y del grado de consecución de los objetivos perseguidos, ponen de manifiesto la complejidad de su procedimiento de gestión, detectándose disfunciones y debilidades que condicionan la eficacia en el cumplimiento de la finalidad para la que fue creada, en una doble vertiente:

- Por un lado el órgano gestor ha de velar por que el reconocimiento de la prestación se destine a satisfacer las necesidades básicas solamente de aquellos beneficiarios que cumplan los requisitos exigidos por la normativa y no otros (falseamiento de las condiciones, economía sumergida, etc.).
- Por otro debe garantizar itinerarios de integración social a través de proyectos individualizados que consigan una salida efectiva de la situación de exclusión social y se materialice mediante la incorporación al mercado laboral de este colectivo.

The results of an operational audit of guaranteed income of citizenship (RGC) carried out by the Council of Accounts of Castilla y León, which includes the analysis of the expenditure and the actions of recognition and monitoring of the benefit carried out by the Social Services Management (GSS), and the degree of achievement of the objectives pursued, highlights the complexity of its management procedure, detecting dysfunctions and weaknesses that condition the effectiveness in fulfilling the purpose for which it was created, in a dual aspect:

- On the one hand, the managing body must ensure that the recognition of the benefit is intended to satisfy the basic needs only of those beneficiaries who meet the requirements demanded by the regulations and not others (*distortion of conditions, underground economy, etc.*).
- On the other hand, it must guarantee itineraries of social integration through individualised projects that achieve an effective way out of the situation of social exclusion and materialise through the incorporation into the labour market of this group.

RENDA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA (RGC), PRESTACIÓN, EXCLUSIÓN SOCIAL, SEGUIMIENTO, INTEGRACIÓN SOCIAL
 GUARANTEED INCOME OF CITIZENSHIP (RGC), BENEFIT, SOCIAL EXCLUSION, MONITORING, SOCIAL INTEGRATION

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

La sociedad demanda a los Órganos de Control Externo (OCEX) la realización de auditorías que vayan más allá de verificar la legalidad de las actuaciones de la Administración, solicitando que se pronuncien sobre el para qué se hacen las cosas por los órganos gestores y si su actuación satisface la necesidad pública y alcanza los objetivos perseguidos con los medios utilizados. No cabe duda que las auditorías operativas han proliferado en los últimos años y particularmente, en el caso del Consejo de Cuentas de Castilla y León, a raíz de la reforma de la normativa de esta institución realizada en 2013. La fiscalización operativa de la renta garantizada de ciudadanía (RGC) pertenece a este tipo de trabajo y un aspecto fundamental del mismo se encaminó a examinar en qué medida la Gerencia de Servicios Sociales (GSS) encargada de su gestión, cumple con la finalidad para la que se creó el otorgamiento de esta prestación.

La RGC constituye el último nivel de protección desarrollado por las comunidades autónomas a través de las llamadas rentas mínimas de inserción autonómicas que forman parte del sistema de garantía de ingresos en España. Este sistema se apoya tanto en la protección derivada de una aportación previa, como en la no contributiva dirigida a proteger a las personas trabajadoras que quedan fuera o agotan la protección contributiva, o bien no tienen capacidad para trabajar por distintas circunstancias. La consecuencia es la percepción de distintas prestaciones económicas según su cuantía y duración, así como la realización de acciones orientadas a integrarse en el mercado de trabajo. El concepto de renta mínima universal ha sido objeto de debate en diferentes países en los últimos años, como sucedió en Suiza, donde se sometió en 2016 a referéndum su implantación finalmente rechazada, o también en Finlandia, donde hasta diciembre de 2018 se aprobó un programa experimental consistente en una renta básica universal a los desempleados con el propósito de determinar si es un incentivo para la búsqueda de empleo, reducir la pobreza y simplificar el sistema de seguridad social. Hoy día no existe en el caso español una renta universal para todo el Estado, jugando un papel análogo prestaciones como la RGC en Castilla y León y otras con distintas denominaciones en cada comunidad autónoma.

El acceso a la RGC viene establecido en el artículo 13.9 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, como un derecho de los ciudadanos castellanos y leoneses que se encuentren en situación de exclusión social, obligando a los poderes públicos a promover la integración social de estas personas. El concepto de exclusión social no es solo identificable con procesos de margina-

ción social de dimensión más individual y consecuencias discriminadoras, sino fundamentalmente con la ausencia o insuficiencia de los recursos y medios económicos necesarios para el desarrollo de un proyecto de vida normalizado. Las situaciones de exclusión social se dividen en coyunturales y estructurales, siendo las primeras aquellas en las que existe una carencia o insuficiencia temporal de recursos económicos que impiden cubrir las necesidades básicas de subsistencia, pero en las que no se encuentra comprometida la integración. Por el contrario, las segundas se corresponden con aquellas en las que, además de la citada carencia, existen en su génesis factores sociales de marginación o discriminación que comprometen dicha integración social. Los servicios periféricos de la GSS se encargan de clasificar adecuadamente el expediente.

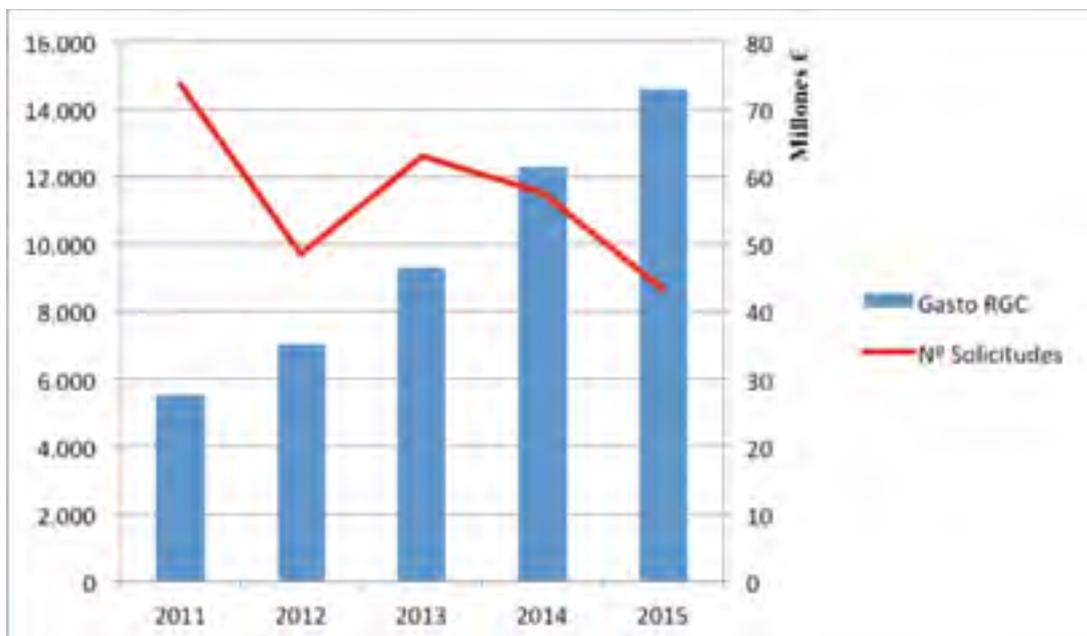
La evolución de la situación económica y sus efectos han derivado en la existencia de perfiles de usuarios de servicios sociales cambiantes. Del análisis de la tipología de los titulares en nómina a 31 de diciembre de 2015 se infiere que el perfil predominante es una persona en situación de exclusión social estructural, de nacionalidad española, aunque, si procede de otro país, lo más probable es que sea de Marruecos, mayoritariamente de sexo femenino y con cargas familiares puesto que lo más habitual es que tengan una persona o más a su cargo. El estado civil más probable es soltero, con una edad comprendida entre 25 y 45 años, con un nivel de estudios de educación primaria, su hábitat normal es la ciudad y su domicilio en una vivienda en alquiler. Su situación laboral suele ser la de encontrarse sin trabajo habiendo declarado que perdió el trabajo en los últimos tres años.

Por todo ello, la RGC se concibe como una prestación social periódica de carácter económico, que pretende proporcionar a este colectivo de ciudadanos de Castilla y León los medios y apoyos necesarios para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia, así como promover su integración social, que se facilitará mediante un apoyo económico y, salvo excepciones justificadas, a través de las actuaciones que se incluyan en un proyecto individualizado de inserción (PII). No obstante, su disfrute queda sujeto a los requisitos y condiciones que normativamente se dispongan y también al cumplimiento efectivo de las obligaciones generales que se impongan y en su caso de las específicas que contenga el PII que, como convenio obligacional, ha de ser suscrito por el titular.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, los recursos económicos destinados a la RGC son gestionados por la GSS, creada por la Ley 2/1995, de 6 de abril, cuyo funcionamiento y organización se dispone en el Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba

su Reglamento. Según la información recabada para la auditoría, una cuantía significativa del gasto total de la GSS se destina al pago de esta prestación. Su ejecución presupuestaria ascendió en 2015 a unos 800 millones de euros, de los cuales aproximadamente 73 millones de euros se destinaron a la RGC, lo que supone el 9% del gasto total de la GSS y el 18% de sus transferencias corrientes. La mitad se concentra en las provincias de León y Valladolid. Además de ser relevante, dicho gasto presenta a su vez un continuo crecimiento, habiendo experimentado un aumento del 163% con respecto a 2011, año de entrada en vigor de esta prestación en Castilla y León (Ver gráfico). También el número de titulares en nómina ha aumentado progresivamente, pasando de 5.285 a 31 de diciembre de 2011 a 11.830 a finales de 2015, y lo mismo sucede si se tiene en cuenta el número total de beneficiarios de la prestación según los miembros de su unidad familiar o convivencia, que aumentan de 12.975 a 29.347 entre dichas fechas. No sigue

sin embargo la misma tendencia, como se observa en el gráfico siguiente, el número de solicitudes presentadas ya que, de las 57.140 presentadas en el periodo analizado, 14.719 lo hicieron inicialmente, disminuyendo hasta 8.636 en 2015. Esta evolución pone de manifiesto que el incremento del gasto no viene motivado por un mayor número de solicitudes presentadas desde la entrada en vigor de esta prestación, sino sobre todo por la permanencia en nómina de los perceptores, que como se ha estimado en la auditoría realizada era de una media de 3 años. Esta cronicidad se manifiesta también en el hecho de que aproximadamente un 14% de los titulares a 31 de diciembre de 2015 percibieron la prestación todo el periodo analizado, y un 8% de ellos proceden de los antiguos ingresos mínimos de inserción (IMIs). Ello implica un traslado de la carga de trabajo en la gestión de la fase de solicitud inicial y reconocimiento de la renta a la fase propiamente más de seguimiento y cumplimiento de la finalidad.



De la sucinta descripción realizada hasta ahora de la RGC, se puede colegir que la comprobación por parte del auditor de la eficacia de la actuación del órgano gestor ha de enfocarse en una doble vertiente. Una primera en la que será necesario incidir en el correcto reconocimiento y seguimiento de la prestación, en la medida que solamente debe percibir esta prestación el colectivo que cumpla los requisitos para ser considerado que se encuentra en una situación de exclusión social, detectando y evitando situaciones fraudulentas como el falseamiento de las condiciones o la economía sumergida. La otra

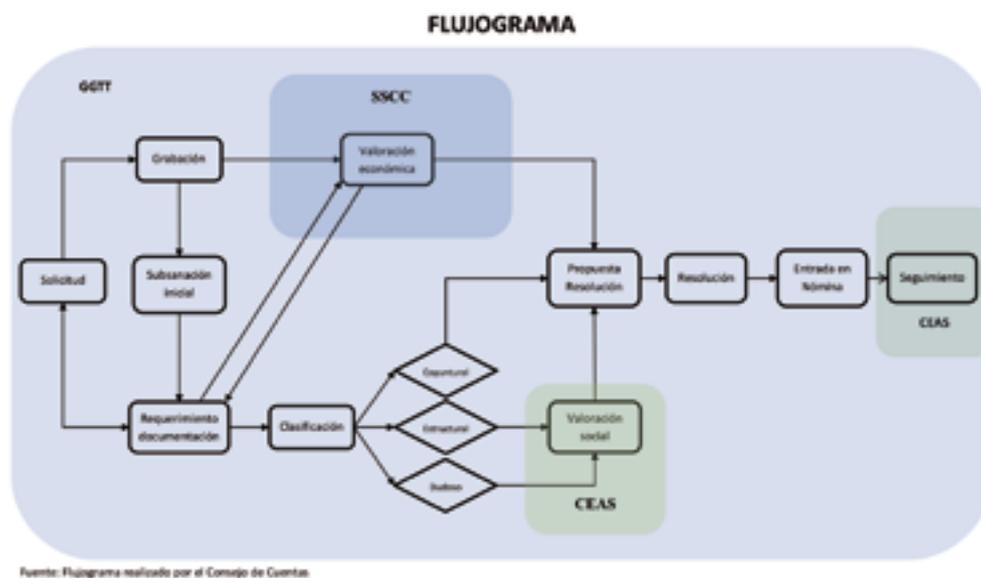
vertiente se orienta más a identificar las actuaciones del órgano gestor encaminadas a que los perceptores de RGC salgan de su situación de exclusión y se integran en el mercado de trabajo. Para este doble reto se constatan múltiples dificultades.

En primer lugar, cuando se analiza el procedimiento objeto de fiscalización hay una evidente complejidad dada tanto por las múltiples unidades administrativas intervinientes y sus interrelaciones, como por el hecho de que la RGC se configura como un derecho subjetivo, obligatoria en su provisión y públicamente garantizada

a las personas y familias siempre y cuando se encuentren en situación de exclusión social o de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León, y así se acredite conforme exige la normativa en vigor. Ello implica que el procedimiento ha de velar por que se cumplan tanto los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico que dan lugar al correcto reconocimiento de la prestación, como también los compromisos y obligaciones asumidos por los beneficiarios para seguir cobrándola, garantizando en definitiva un adecuado manejo de los caudales públicos.

En la gestión de RGC participan múltiples unidades pertenecientes incluso a distintas Administraciones Públicas. Una breve descripción de las fases del procedimiento se refleja en el flujograma siguiente. Si bien dicha gestión no está centralizada, ya que se desarrolla con carácter general a través de los servicios periféricos de la GSS, las gerencias territoriales de cada provincia (GGTT), existen fases decisivas del procedimiento,

como la valoración económica, que residen en los servicios centrales (SSCC), lo que exige la necesaria coordinación al objeto de obtener la debida eficacia. Estos también apoyan a las GGTT en actuaciones que son de su competencia, especialmente en tareas relacionadas con el seguimiento de la prestación. La participación de la Administración local a través de los centros de acción social (CEAS) es esencial a pesar de que la normativa les atribuye un papel colaborador en la gestión de la prestación, especialmente en los expedientes cuya situación de exclusión social ha sido clasificada como estructural, encargándose de aspectos tan fundamentales como la tarea de valoración social, la elaboración del PII específico y ejerciendo la tarea de seguimiento de la prestación. En este entramado puede suceder que la centralización de actuaciones ocasione retrasos y disfunciones en las aplicaciones y procedimientos de gestión, pero por otro lado hay que plantearse si es excesiva la delegación de la carga de trabajo existente sobre los CEAS.



En el análisis efectuado de los expedientes examinados se comprobó que la práctica habitual es que se resuelvan en un plazo muy superior a los tres meses dispuestos en la normativa. Por ello se ha tratado de analizar profundamente en qué fases del procedimiento se producen dichos retrasos. El motivo principal según las GGTT, lo constituye la necesidad de subsanar y requerir documentación al beneficiario de la prestación. Por término medio es necesario realizar casi dos subsanaciones por expediente y solamente en el 20% de ellos no es necesario realizar ninguna. La complejidad del expediente y los requisitos exigidos por la normativa para garantizar un correcto reconocimiento de la pres-

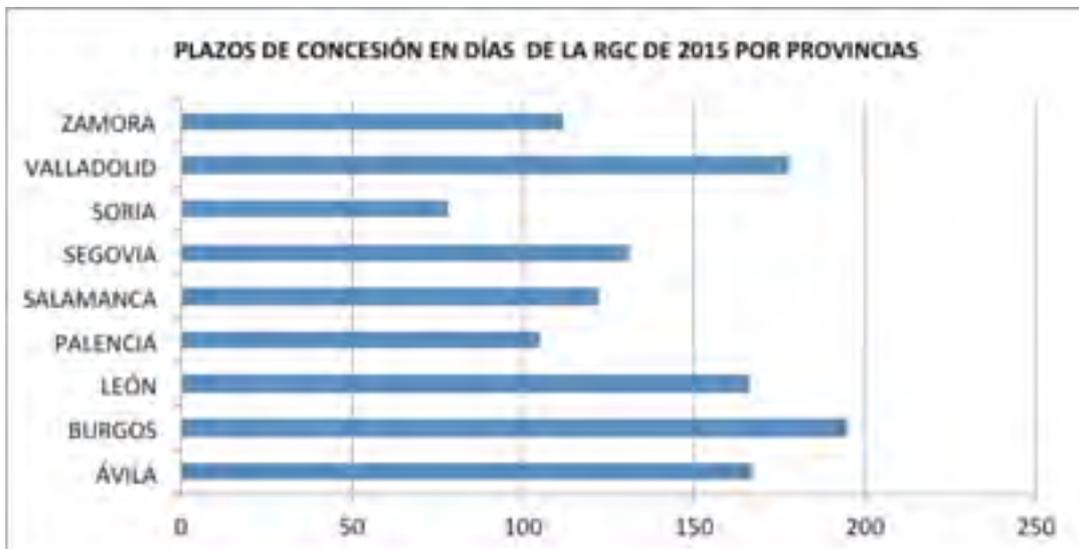
tación hacen muy difícil que un expediente se presente completo en fase inicial. Las unidades de información juegan un papel crucial en este sentido. Sin duda los requisitos que plantean mayores dificultades de acreditación, causantes de la mayoría de las subsanaciones, son el cumplimiento de los referidos tanto a la situación económico-patrimonial como a la situación socio-familiar de los solicitantes y todos los miembros de la unidad familiar o de convivencia. En el primer caso la dificultad reside principalmente en detectar la existencia de rentas o bienes no declarados o procedentes de la economía sumergida, mientras que en el segundo en las múltiples situaciones de convivencia que pueden darse en el do-

micilio. Una dificultad añadida supone la acreditación del cumplimiento de los citados requisitos exigidos a los solicitantes extranjeros, y no solamente los derivados de su situación económica, sino que también cuesta recabar documentación relativa a otras situaciones como el estado civil o las medidas paterno-filiales en los procesos de separación o divorcio. Hay que tener en cuenta que en el último año examinado, 2015, se presentaron 8.636 solicitudes de ciudadanos procedentes de 60 países diferentes.

Sin perjuicio de que los retrasos pueden deberse simplemente a cambios de las circunstancias socio-económicas durante la tramitación del expediente, del examen de ellos se constató que el tiempo que se tarda en subsanar un expediente no guarda relación necesariamente con el hecho de que el solicitante de la prestación tarde en aportar la documentación requerida, ya que no se detectaron retrasos relevantes en este sentido. Por el contrario, sí se encontraron en estados de subsanación inicial referidos a trámites en los que no interviene el solicitante, pero que son necesarios para completar el expediente y constituyen un factor clave generador de retrasos. Aunque en menor medida, en algunos expedientes el retraso se localizó en la fase de valoración social, imputable al CEAS de la corporación local correspondiente. Un 20% de estos señalaron a la elaboración del informe social como principal causa de los retrasos en la tramitación de los procedimientos, por la acumulación de tareas y el elevado ratio de población por trabajador social. Los expedientes clasificados finalmente como coyunturales, a priori más simples de tramitar, ya que no necesitan incorporar un PII específico, tienden a superar en mayor medida el plazo establecido

reglamentariamente. También se detectaron retrasos evidentes en varios expedientes desde que se ha emitido el informe social (y el PII específico en su caso por el CEAS de la corporación local correspondiente) hasta la firma de la propuesta de resolución de reconocimiento de la prestación. En estos casos, se desconoce la causa del retraso una vez que se clasifica el expediente hasta que se resuelve, si bien puede deberse a la necesidad de elaborar el informe de valoración económica.

La principal consecuencia de todo ello es que el tiempo que por término medio se tarda en resolver estimativamente un expediente es de aproximadamente cinco meses, lo que resulta inadecuado con la propia naturaleza de la prestación creada, como se ha dicho, para atender necesidades básicas de colectivos en situaciones exclusión social. En la provincia de Burgos es donde el plazo es mayor, superando seis meses de promedio, seguida de las de Valladolid, Ávila y León, que obtienen promedios próximos a los seis meses, es decir, duplican el plazo máximo de resolución establecido por la normativa. Solamente en la provincia de Soria se obtiene un promedio inferior a los tres meses, mientras que en Palencia y Zamora es inferior a cuatro meses. Sucede además que la tendencia obtenida es creciente en el periodo fiscalizado y especialmente en aquellas GGTT con los promedios más elevados. No obstante, la carga de trabajo acumulada no solamente reside en tramitar las solicitudes que se reconocen, sino que deriva también de las resoluciones denegatorias y desestimatorias. Las primeras han supuesto en el periodo analizado más del 40% de las resoluciones emitidas y su tendencia es descendente, mientras que las segundas son un 15% y tienden a aumentar.



Para tratar de evitar estos problemas las medidas de la GSS deberían orientarse a tratar de adecuar los plazos de resolución al procedimiento establecido, garantizando una menor duración del trámite de subsanación inicial, una sistemática íntegra y periódica a la hora de efectuar las consultas a las bases de datos, instar a los CEAS a reducir en su caso los plazos de emisión de los informes sociales, especialmente para clasificar como coyuntural, así como evitar los retrasos que se producen desde que se clasifica un expediente hasta que se emite el informe de valoración económica previo a la propuesta y resolución del expediente. También se debería analizar si obedece a alguna causa sistémica el hecho de que el número de solicitudes denegadas y desistidas conjuntamente sea superior en general a las concedidas.

No obstante una vez concedida la prestación la gestión de la RGC no termina, sino que el receptor se da de alta en una nómina de la administración, cobrándola con carácter mensual mientras él y los miembros de su unidad familiar o de convivencia continúen cumpliendo con los requisitos y condiciones, obligaciones y compromisos establecidos en la normativa. Su complejidad es aún mayor puesto que los expedientes están sometidos a modificaciones debidas a los cambios en las circunstancias socioeconómicas del titular y los miembros de las unidades familiares o de convivencia (cambios de domicilio, abandono o llegada de un nuevo miembro a la unidad familiar, altas y bajas en su actividad laboral, nuevos ingresos, etc.). Ello implica como ya se ha manifestado anteriormente, que la actuación administrativa no ha de ceñirse solamente a una correcta gestión mientras se concede la prestación, sino que ha de velar mediante un adecuado seguimiento para que quienes continúan percibiendo la prestación cumplan con la normativa establecida que permita seguir disfrutando de la condición de receptores de la RGC, y la misma se destine a la finalidad para la que fue configurada. Las actuaciones de seguimiento se fundamentan en la necesidad de mantener actualizado el expediente, y su resultado trae como consecuencia iniciar un trámite de revisión, de oficio o a instancia de parte, que a su vez genera un nuevo procedimiento en sus distintas fases y que se cierra con una nueva resolución. Dicha revisión puede implicar mantener o modificar la cuantía de la prestación que se está percibiendo, suspenderla o extinguirla, en función de que se den los supuestos establecidos en la normativa. En todo caso, en el procedimiento establecido se exige siempre una resolución motivada y el trámite de audiencia previa. Es especialmente conveniente no demorar en exceso algunos trámites del procedimiento de extinción, a efectos de no tener que reclamar cantida-

des indebidamente percibidas elevadas, o incluso acabar sin hacerlo.

Según la normativa, el seguimiento de la prestación ha de ser continuado y recae en las GGTT. En un expediente coyuntural se efectúa por los técnicos de las GGTT, no interviniendo en principio el personal de las corporaciones locales. Sin embargo, cuando un expediente es clasificado como estructural, son los técnicos del CEAS los que ejercen el seguimiento sobre los compromisos y obligaciones contempladas en el PII específico. Los SSCC de la GSS participan también en las actuaciones de seguimiento, apoyando en distintos ámbitos.

Los medios personales intervinientes en la gestión de la RGC y su reparto son un factor clave para entender algunas de las disfunciones y problemas que se plantean tanto en el eficaz reconocimiento como seguimiento de la prestación para que se cumpla su verdadera finalidad. Estos medios están destinados preferentemente a tareas encaminadas a resolver las solicitudes presentadas, aproximadamente en una proporción de dos tercios con respecto al total, detectándose niveles de efectivos en algunas provincias que no son coherentes con el nivel de gasto y el volumen de solicitudes que gestionan. Se dispone por tanto un menor volumen de medios para las tareas de seguimiento, de manera que, estableciendo una relación entre los medios disponibles de manera efectiva para las funciones de seguimiento y los expedientes vivos a 31 de diciembre de 2015, se observó que:

- La carga de trabajo de seguimiento estimada es elevada y asciende de media a 52 expedientes por unidad de efectivo en un año. En algún CEAS se sitúa por encima de los 900.
- Esta carga de trabajo es menor para el seguimiento de los expedientes estructurales que los coyunturales, lo que denota que los efectivos disponibles en las GGTT para ejercer funciones de seguimiento son proporcionalmente inferiores a los que disponen los CEAS de las corporaciones locales.
- Aquellos que dependen de ayuntamientos soportan mayores cargas de trabajo que los de las diputaciones provinciales. Un 40% de los CEAS señalan a las actuaciones de seguimiento como algunas de las funciones generadoras de cuellos de botella en la gestión de la prestación debidos básicamente al número elevado de beneficiarios de RGC y la escasez de recursos.

La principal consecuencia en este caso es el número insuficiente de revisiones que se efectúan de los expedientes. Así, en aquellos que fueron auditados transcu-

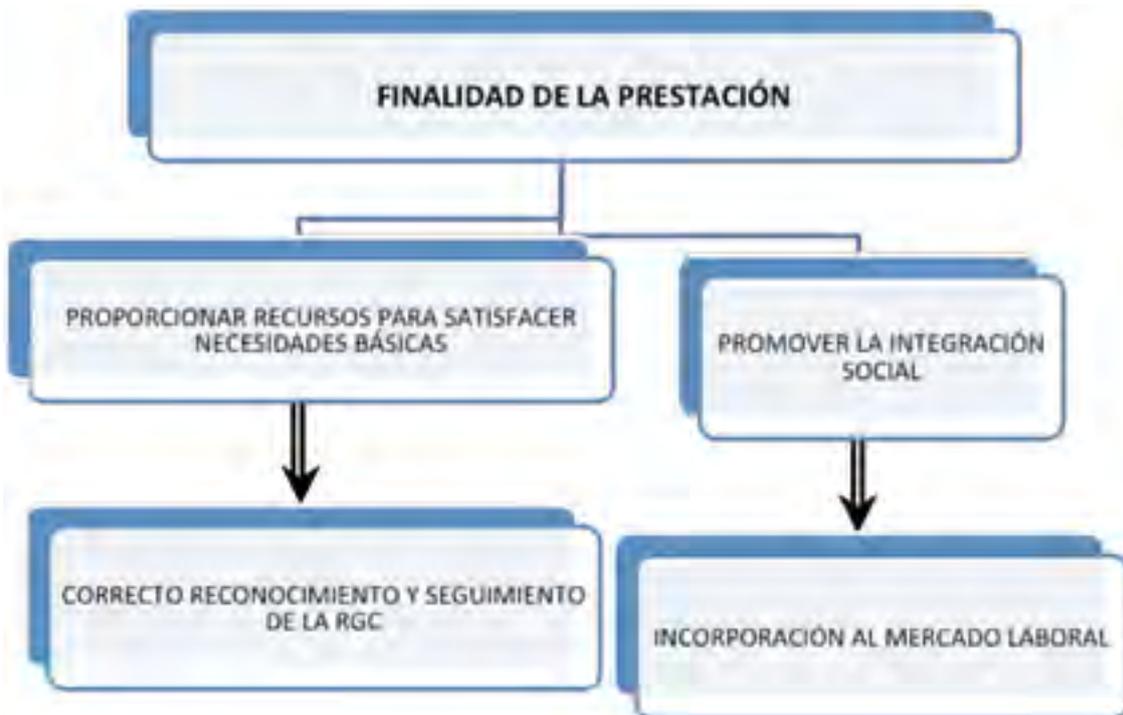
rren normalmente dos años en los expedientes clasificados como coyunturales y más de uno en los clasificados estructurales desde que se concedió la prestación sin efectuarse ninguna revisión. A su vez, las efectuadas no obedecen a una sistemática ni a un plan de actuación establecido con carácter periódico. También redunda en una menor eficacia el tipo de seguimiento llevado a cabo, puesto que los CEAS en el ejercicio de sus actuaciones se apoyan en mayor medida en las comparencias del receptor de RGC en sus propias dependencias más que en las visitas domiciliarias, y la mayoría de las incidencias que se detectan provienen más de hechos comunicados por los beneficiarios de la prestación y no tanto de actuaciones practicadas de oficio. Todo ello aumenta el riesgo que asume la Administración para garantizar que aquellos beneficiarios que están percibiendo la prestación sean los que deben percibirla. Esta situación exige medidas dirigidas a implementar un plan anual de seguimiento que promueva y garantice al menos las siguientes actuaciones:

- Consultas a bases de datos de manera uniforme con una frecuencia mínima anual.
- Coordinar sus actuaciones con las llevadas a cabo por los técnicos de los CEAS de las corporaciones locales respetando la periodicidad de seis meses exigida en el procedimiento, así como promover prácticas proactivas en la que

el órgano administrativo tome la iniciativa a la hora de detectar posibles incidencias, como el aumento de actuaciones practicadas de oficio apoyadas en mayor medida en la realización de visitas domiciliarias.

- Informes acreditativos del cumplimiento de obligaciones y compromisos así como del grado de consecución de los objetivos establecidos en el PII.
- Potenciar la colaboración en materia de seguimiento de las entidades que intervienen en el ámbito de la inclusión social.

Vistos los problemas que plantea en su tramitación reconocer y seguir una prestación de RGC, que condicionan en definitiva la eficacia de la actuación de Administración, más relevantes aún son los que afectan al cumplimiento de la finalidad que se persigue por los poderes públicos con el pago de esta prestación, que no es otro que el de integrar socialmente a los beneficiarios de la RGC a través de itinerarios de inserción que se plasman en proyectos individualizados (PII). Esta tarea se elabora para aquellos expedientes que han sido clasificados como estructurales que, como ya se dijo anteriormente, son la inmensa mayoría. El cumplimiento de esta finalidad enlaza por tanto con el diseño y seguimiento del PII y se materializa en la consecución de los objetivos plasmados en él.



En la auditoría realizada se detectó que no existen sistemas de control y evaluación mediante indicadores ni se realizan informes de evaluación de resultados a efectos de comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la finalidad que se persigue con el abono de la prestación en su doble vertiente de atención de las necesidades básicas y promoción de la integración social. La aplicación implementada para su gestión permite determinar la situación de los expedientes en las distintas fases del procedimiento, pero no dispone de un área o módulo que recoja indicadores que determinen en qué medida su titular y los miembros de la unidad familiar han superado tanto la situación de necesidad como de exclusión social. En la información recabada tanto los SSCC como las GGTT básicamente coinciden en afirmar que se debería tomar como indicador el número de beneficiarios y cuántos de éstos se han incorporado al mercado laboral, teniendo en cuenta que la finalidad de esta prestación es superar la situación de necesidad y de exclusión social que atraviesan las familias, constatándose la ausencia de informes de evaluación de resultados, tanto a nivel provincial, como a nivel global de la Comunidad.

Si bien se comprobó en los expedientes fiscalizados la existencia de un PII genérico, así como de un PII específico en los clasificados como estructurales (tan solo en determinados casos de expedientes provenientes de antiguos IMIs puede que no conste o tarde en elaborarse), con un contenido estandarizado conforme a la normativa reguladora, los expedientes clasificados como estructurales generalmente establecen en el PII

específico unos objetivos operativos poco concretos, así como unos indicadores cuya definición no permite medir en muchas ocasiones el resultado obtenido. El grado de cumplimiento de estos itinerarios de inserción marcados en el PII específico depende en gran medida del nivel de concreción de los objetivos operativos establecidos en los mismos, dirigidos a superar la situación de necesidad de la unidad familiar y lograr su normalización e integración social. A menor concreción, más dificultad existirá para evaluar su verdadera consecución. Además no suele existir ningún documento específico que informe del cumplimiento de las obligaciones ni el grado de consecución de los objetivos como ya se indicó anteriormente. Una vez que un expediente está siendo objeto de seguimiento, no permite obtener ni existe un informe de evaluación de los resultados que determine en qué medida su titular y los miembros de la unidad familiar han superado la situación de necesidad y de exclusión social. El modo habitual de actuación de un CEAS es efectuar un informe en caso de que se haya producido un incumplimiento de las obligaciones o compromisos establecidos, pero no al contrario. A mayor abundamiento, aunque los PII específicos contemplan indicadores y su contenido está estandarizado, en muchas ocasiones su definición no permite obtener un resultado medible mediante magnitudes que permita analizar el grado de consecución de los objetivos. Además los plazos establecidos para su cumplimiento son indeterminados en muchos casos. La secuencia lógica a seguir debería ser la que figura en el siguiente esquema.



Ante la debilidad de las actuaciones de seguimiento que se han puesto de manifiesto, difícilmente puede acreditarse en qué medida los objetivos establecidos en los itinerarios de integración social se están cumpliendo, y difícilmente pueden evaluarse mediante indicadores sus resultados. Tampoco en las comisiones provinciales de inclusión social se realizan estas actuaciones, ya que sus reuniones consisten en una breve exposición de la situación de la gestión de la prestación en distintas fases del procedimiento, tipología de los perceptores, o bien en el tratamiento de problemas que surgen en la tramitación. Su orden del día y contenido no es homogéneo y no evalúan el grado de consecución de los objetivos contenidos en los proyectos individuales de inserción. Menos todavía en la Comisión de Seguimiento, que a nivel regional se convocó únicamente en tres ocasiones desde la vigencia de la RGC. Se constató por tanto su escasa relevancia, así como la nula constancia de las actuaciones llevadas a cabo a partir de la entrada en vigor del Decreto 10/2015, de 29 de enero, que ha venido a desvirtuar sus funciones, configurándose a partir de entonces como un órgano de participación y formulación de propuestas, más que de seguimiento y evaluación de los resultados.

Ante la ausencia de indicadores e informes al respecto se trató de obtener por el equipo auditor un porcentaje de incorporación al mercado laboral de los perceptores de RGC a partir de la información disponible en la aplicación de gestión. De esta manera el Consejo de Cuentas estimó que aproximadamente el 12% de los titulares de RGC que figuraban en la nómina de diciembre de 2015 se habían incorporado al mercado laboral en septiembre de 2017, mientras que cerca del 60% de ellos continúan percibiendo la prestación.

Para conseguir un mayor éxito en la incorporación al mercado de trabajo de este colectivo es necesario que las actuaciones de la GSS se coordinen con los organismos y unidades administrativas encargadas de las políticas de empleo. Con carácter general, desde la Consejería de Empleo como desde la propia GSS se promueven diversas acciones dirigidas a la formación y a la contratación de las personas que se encuentran en grave riesgo de exclusión social. El ECyL, Servicio Público de Empleo de la Comunidad, interactúa con la GSS a través de servicios web creados a efectos de comunicación recíproca de información y facilitar su gestión entre ambos, así como elabora también programas de integración laboral para los destinatarios de la prestación, especialmente para aquellos en situación de exclusión social calificada como coyuntural. Los resultados obtenidos al respecto fueron que aproximadamente un 10% de los titulares en

nómina de RGC que cobraban la prestación a finales de 2015 estaban incluidos en alguno de los planes de empleo aprobados por la Administración regional para este colectivo. A su vez, de las ofertas realizadas por el ECyL a los titulares de los expedientes auditados, aproximadamente en el 40% no se había conseguido ningún resultado. En este sentido es importante promover actuaciones con el ECyL, al objeto de potenciar tanto los servicios que presta destinados a los perceptores de RGC como las ofertas con resultados dirigidas a ellos, especialmente las de empleo. De cara al futuro es interesante la participación de la Comunidad en el proyecto denominado PACT (Modelo proactivo orientado a la gestión de caso para inclusión social), donde la GSS lidera y coordina el proyecto y es responsable de la relación con la Comisión Europea, aportando el planeamiento estratégico. En este proyecto, que cuenta con la financiación de la Comisión Europea a través del Programa Europeo para el Empleo y la Innovación Social, se trabaja en la elaboración de una herramienta de diagnóstico de las situaciones de exclusión social, y se está realizando un pilotaje de intervención con perceptores de RGC.

CONCLUSIONES

La eficacia de la RGC viene condicionada por la complejidad del procedimiento de gestión necesario para conseguir que los beneficiarios de la misma tengan cubiertas sus necesidades básicas de subsistencia y puedan salir de su situación de exclusión social, derivada de la configuración de la prestación, las múltiples unidades administrativas dependientes de varias administraciones, el reparto de sus funciones, de los medios disponibles y de sus cargas de trabajo, así como de la coordinación de actuaciones entre ambas. En este entramado puede suceder que la centralización de actuaciones ocasione retrasos y disfunciones en las aplicaciones y procedimientos de gestión, pero también debe plantearse si es excesiva la delegación de la carga de trabajo existente sobre los CEAS de las corporaciones locales, teniendo en cuenta que se configuran como entes colaboradores. En el análisis de este procedimiento se detectaron retrasos en distintas fases del procedimiento que implican que un expediente por término medio se resuelva en un plazo muy superior al establecido en la norma, lo que resulta inadecuado con la propia naturaleza de la prestación creada, como se ha dicho, para atender necesidades básicas de colectivos en situaciones exclusión social.

Los medios personales intervinientes en la gestión de la RGC son un factor clave para entender algunas de las disfunciones y problemas que se plantean: están destinados preferentemente a tareas encaminadas a re-

solver las solicitudes presentadas, la carga de trabajo de seguimiento estimada es generalmente elevada y desigualmente distribuida. La principal consecuencia en este caso es el número insuficiente de revisiones que se efectúan de los expedientes, que no obedece a una sistemática ni a un plan de actuación establecido con carácter periódico. También redundante en una menor eficacia el tipo de seguimiento efectuado, en mayor medida basado en comparecencias en dependencias del propio CEAS más que en visitas domiciliarias, proviniendo la mayoría de las incidencias detectadas de hechos comunicados por los beneficiarios de la prestación y no tanto de actuaciones practicadas de oficio. Todo ello aumenta el riesgo que asume la Administración para garanti-

zar que aquellos beneficiarios que están percibiendo la prestación sean los que deben percibirla.

Ante la debilidad de las actuaciones de seguimiento que se han puesto de manifiesto, difícilmente puede acreditarse en qué medida los objetivos establecidos en los itinerarios de integración social se están cumpliendo, y difícilmente puede evaluarse mediante indicadores sus resultados. Para ello es imprescindible implementar un sistema de control y evaluación basado en indicadores e informes de evaluación de resultados, especialmente los que determinan el grado de incorporación de los beneficiarios al mercado de trabajo, a efectos de comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la finalidad que se persigue con el abono de la prestación.