

La eficacia en el fomento del empleo



Miguel Olivas Arroyo

Auditor de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana

1. Introducción

La ponencia tiene como objetivo exponer el trabajo que sobre el programa presupuestario "Fomento del empleo" llevó a cabo la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana.

Este trabajo sobre el citado programa presupuestario fue 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 fue 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 llevó a cabo esta auditoría teniendo en cuenta estas limitaciones, con el objetivo de poner de manifiesto las insuficiencias en la gestión del programa, y propo-

niendo aquellas recomendaciones tendentes a mejorar la gestión.

2. Metodología

El trabajo llevado a cabo comprendió 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 emplearon aquellos que se consideran habituales en este tipo de auditorías, 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 informe

La estructura del informe emitido como consecuencia de la auditoría llevada a cabo fue 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) Eficiencia 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 lo que se refiere a esta parte del informe, se hizo en primer lu-

gar una referencia a la problemática del paro en la Comunidad Valenciana, y se indicaron 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 GENERALES PREVISTOS POR EL PROGRAMA

Área de Empleo

- ◆ Fomento de empleo estable para aquellos colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral (jóvenes, mujeres)
- ◆ Apoyo a la ocupación temporal para parados de larga duración, desempleados agrícolas de carácter estacional y desempleados en general
- ◆ Creación de puestos de trabajo para desempleados que se establezcan como autónomos
- ◆ Creación y mantenimiento de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo
- ◆ Sosténimiento de guarderías infantiles laborales
- ◆ Facilitar la jubilación anticipada
- ◆ Creación de puestos de trabajo para jóvenes menores de 25 años en Barrios de Acción Preferente
- ◆ Desarrollo de un plan de empleo-formación

Área de Cooperación

- ◆ Creación de puestos de trabajo estables en cooperativas y sociedades anónimas laborales
- ◆ Incremento en la creación de empresas de economía social y fomento del cooperativismo

b) Órganos gestores

El programa es gestionado por la Dirección General de Empleo y Cooperación de la consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, estando desconcentradas diversas competencias en las Direcciones Territoriales de las tres provincias de la Comunidad.

c) Ejecución presupuestaria por capítulos

Capítulo	Ppto. definitivo (3)=(1)+(2)	% s/total (4)	Total Dispos. (5)	Total Obligac. (6)	Total Pagos (7)	Pendiente de pago (8)=(6)-(7)	Indicadores de Gestión		
							% gr. dispos. (5)/(3)	%gr. ejecuc. (6)/(3)	% gr. cumplim. (7)/(6)
I Gastos de personal	284.110	5	284.110	284.110	283.469	641	100	100	100
II Gastos de funcionam.	46.275	1	46.275	46.275	39.088	7.187	100	100	84
III Gastos financieros	978	0	978	978	888	90	100	100	91
IV Transf. Corrientes	4.882.937	84	4.268.674	4.042.356	3.086.792	955.564	87	83	76
VI Inversiones reales	15.000	0	8.888	8.888	5.031	3.857	59	59	57
VII Transf. De capital	542.995	9	347.987	347.987	176.579	171.408	64	64	51
VIII Activos financieros	20.000	1	20.000	20.000	20.000	0	100	100	100
Total	5.792.295	100	4.976.912	4.750.594	3.611.847	1.138.747	86	82	76

3.2.2 Organización y medios

a) Metodología utilizada e información elaborada

El trabajo llevado a cabo en esta área consistió básicamente en la recopilación y análisis de la información referida a costes de perso-

nal, gastos de funcionamiento, recursos informáticos, espacio de trabajo y volumen de gestión (número de solicitudes, expedientes resueltos, tramitados, etc.).

En relación con lo descrito, se indica a continuación un aspecto de la información elaborada y ana-

lizada dentro del proceso de la auditoría; en concreto la que viene referida al "Servicio de Empleo". En primer lugar, se muestra la información justificativa que sirve como base para elaborar unos indicadores de gestión referidos al Servicio citado.

SERVICIO DE EMPLEO

— INFORMACIÓN SIGNIFICATIVA —

Concepto	Servicios Centrales	Servicios Territoriales			Totales
		Alicante	Castellón	Valencia	
Medios Personales					
Plantilla media real	17,49	4,42	1,86	8,17	31,94
Coste de personal (miles ptas.)	74.074	14.853	11.748	22.044	122.719
Medios informáticos					
Ordenadores activos	11	1	1	2	15
Impresoras activas	6	1	0,5	2	9,5
Gastos de funcionamiento (miles ptas.)	20.193	2.001	1.191	3.866	27.251
Volumen de gestión (Subvenciones)					
Número de solicitudes	674	1.005	558	2.316	4.553
Expedientes resueltos	886	928	490	2.218	4.522
Importe subvencionado (miles ptas.)	1.414.093	605.978	253.708	1.079.910	3.353.689

— INDICADORES DE GESTIÓN —

Concepto	Servicios Centrales	Servicios Territoriales			Totales
		Alicante	Castellón	Valencia	
Medios Personales					
% Trabajadores sobre total	55	14	6	25	100
Coste medio por trabajador	4.235	3.360	6.316	2.698	3.842
Medios informáticos					
Trabajadores por ordenador	1,59	4,42	1,86	4,09	2,13
Impresoras por ordenador	0,55	1,00	0,50	1,00	0,63
Gastos de funcionamiento					
Gasto funcionamiento por trabajador	1.155	453	640	473	853
Volumen de gestión (Subvenciones)					
% Solicitudes sobre total	15	22	12	51	100
% Expedientes resueltos sobre total	20	20	11	49	100
% Importe subvencionado sobre total	42	18	8	32	100
Solicitudes por trabajador	39	227	300	283	143
Expedientes resueltos por trabajador	51	210	263	271	142
Importe subvencionado por trabajador	80.852	137.099	136.402	132.180	105.000

b) Principales conclusiones obtenidas

Como consecuencia de la revisión llevada a cabo 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 los Servicios Territoriales se han imputado presupuestariamente a la Secretaría General de la consejería. Con respecto a los gastos de funcionamiento, hay que indicar que tuvieron durante el ejercicio unas modificaciones presupuestarias negativas de 58.725 pesetas, lo que indica una inadecuada presupuestación inicial.
- Los recursos informáticos no están óptimamente utilizados.
- Se ha observado que, por lo general, el espacio de traba-

Los tiempos de gestión son demasiado amplios, se exigen demasiadas copias de la documentación que conforma el expediente

jo es inadecuado para el desarrollo normal de las tareas de gestión, para el correcto 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 permitido 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 los Servicios 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.

3.2.2 Subvenciones concedidas

a) Metodología utilizada

Las principales líneas de actuación para alcanzar los objetivos del programa se materializan básicamente a través de la concesión de subvenciones corrientes y de capital.

En este sentido, se analizó la ejecución presupuestaria de las diversas líneas de subvención, se evaluó la eficacia en la consecución de los objetivos previstos, y también se realizó un detallado análisis sobre todo el proceso de concesión de subvenciones, con el objetivo de poner de manifiesto aquellos aspectos que suponían ineficiencias en la gestión.

b) Información elaborada y principales conclusiones obtenidas del análisis

En relación con lo descrito anteriormente, se detallan a continuación a modo de muestra, algunos aspectos de la información elaborada y analizada dentro del proceso de auditoría que hacen referencia a aspectos concretos de la gestión, así como un detalle de los indicadores elaborados al efecto. Asimismo, se detallan 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 por la Sindicatura de Cuentas 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.

Esta Sindicatura, a partir de la información disponible, ha efectuado la comparación entre los ob-

jetivos 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 ba-

se al objetivo previsto y las obligaciones reconocidas al final del ejercicio que suponen la asignación monetaria de recursos realmente realizada.

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

ÁREA DE EMPLEO

Objetivo nº 1: Fomento del empleo estable para aquellos colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral (jóvenes y mujeres)

Empleos Previstos (1)	Líneas asociadas	Objetivo realizado (2)	Desviaciones (2)-(1)	Presupuesto Inicial 1994	Obligaciones reconocidas 31/12/94
	409. Iniciativas Locales de Empleo	45		150.000	86.650
	702. Iniciativas Locales de Empleo	150		416.995	235.703
	408. Contrataciones indefinidas	981		250.000	340.250
715	Totales	1.176	461	816.995	662.603

Objetivo nº 2: Apoyo a fórmulas de ocupación temporal para parados de larga duración, desempleados agrícolas de carácter estacional y desempleados en general

Empleos Previstos (1)	Líneas asociadas	Objetivo realizado (2)	Desviaciones (2)-(1)	Presupuesto Inicial 1994	Obligaciones reconocidas 31/12/94
	407. Parados de larga duración	454		1.109.620	881.070
	407. Desempleo Agrícola	1.537			
	412. Plan Ocupacional	586		250.000	297.763
6.100	Totales	2.577	3.523	1.359.620	1.178.833

Objetivo nº 3: Creación de puestos de trabajo para desempleados que se establezcan como autónomos

Empleos Previstos (1)	Líneas asociadas	Objetivo realizado (2)	Desviaciones (2)-(1)	Presupuesto Inicial 1994	Obligaciones reconocidas 31/12/94
1.100	402. Autoempleo	1.038	62	498.852	604.896

Los aspectos más significativos relacionados con la **EFICACIA** en la gestión del programa se resumen a continuación:

- ◆ 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.

- ◆ De acuerdo con lo descrito en el punto anterior, la Sindicatura ha efectuado el seguimiento de los objetivos pre-

vistos en la Ley de Presupuestos para el ejercicio con el resultado que se ha comentado 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

Como se ha indicado, la principal actividad del programa revisado consiste 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.

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

INDICADORES DE GESTIÓN

Concepto	Formulación	Direcciones Territoriales						Servicios		TOTALES	
		Valencia		Alicante		Castellón		Centrales			
		Empl.	Coop.	Empl.	Coop.	Empl.	Coop.	Empl.	Coop.	Empl.	Coop.
Grado de Resolución	Nº Total Resoluc./ Total solicitudes presentadas	1,0	0,3	0,9	0,4	0,9	0,3	1,3	46,0	1,0	1,0
Grado de estimación primaria	Nº Resoluc. Favorables/ Total solicitudes presentadas	0,6	0,2	0,7	0,3	0,6	0,2	1,1	N/A	0,7	0,7
Grado de estimación resolutive	Nº Resoluc. Favorables/ Nº Total Resoluciones	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7
Importe medio por Resolución	Importe Total Subvenc./Nº Resoluc. Favorables (m.p.)	805,3	1.668,0	864,4	1.500,0	771,1	1.000,0	1.910,9	1.011,6	1.078,0	1.209,0

Concepto	Formulación	Direcciones Territoriales						Servicios		TOTALES	
		Valencia		Alicante		Castellón		Centrales			
		Empl.	Coop.	Empl.	Coop.	Empl.	Coop.	Empl.	Coop.	Empl.	Coop.
Ratio de efectividad	Nº Puestos Trab. subvenc./Nº Resoluc. Favorables	1,8	3,3	1,7	2,9	2,7	1,9	2,3	N/A	2,0	1,1
Indicador de creación de empleo	Nº Puestos Trab. subvenc./Nº Puestos Trab.solic.subv.	0,7	0,7	0,9	1,0	0,8	1,0	1,0	N/A	0,8	0,8
Coste medio pto. trabajo subvenciones	Importe Total Subvenc./Nº Puestos Trab.Subvenc.(m.p.)	452,2	500,0	515,3	508,8	288,3	514,3	847,8	N/A	548,7	1.079,2

Concepto	Formulación	Direcciones Territoriales						Servicios		TOTALES	
		Valencia		Alicante		Castellón		Centrales			
		Empl.	Coop.	Empl.	Coop.	Empl.	Coop.	Empl.	Coop.	Empl.	Coop.
Grado de disconf. administra.	Nº Recursos presentados/Nº Resoluc. Desfavor.	0,2	0,6	0,1	0,2	0,2	0,4	0,8	0,2	0,2	0,3
Grado de insuficiencia pptaria.	Nº exptes. denegados por falta Ppto./Nº exptes informados	0,3	0,1	0,1	0	0,2	0	0,0	0	0,2	0,0
	Nº exptes. denegados por falta Ppto./Nº Resoluc.Desfavor.	0,8	0,7	0,5	0	0,8	0	0,0	0	0,7	0,1

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 los Servicios Territoriales.

Servicios Centrales			
	Tiempos medios empleados		
	Hasta la resolución expediente	En tramitación económico-contable	En tramitación total hasta ordenación pago
Nº días	86	87	281
Intervalo días	20 - 169	28 - 167	148 - 454

Servicios Territoriales			
	Tiempos medios empleados		
	Hasta la resolución expediente	En tramitación económico-contable	En tramitación total hasta ordenación pago
Nº días	57	71	188
Intervalo días	7 - 126	11 - 136	54 - 474

Como consecuencia de lo expuesto, las principales conclusiones obtenidas desde el punto de vista de la eficiencia y eficacia en la gestión serian, 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 los Servicios Territoriales.
- Plazos excesivos en la tramitación de los expedientes
- No seguimiento, por lo general, de las subvenciones concedidas. ■