



Ambito de la
Administración Foral

Programa “promoción del empleo” 1994 –1995



Octubre de 1996



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Indice

Primera parte

I. Contenido del programa	3
II. Breve descripción de las ayudas contempladas en el programa	6
III. Objetivo	12
IV. Alcance y limitaciones	13
V. Conclusiones y recomendaciones generales	15

Segunda parte

VI. Análisis de la ejecución presupuestaria del programa	22
VI.1. Comentarios generales	22
VI.2. Estado de ingresos	24
A. Tasas y otros ingresos	24
B. Transferencias de capital	24
VI.3. Estado de gastos	25
A. Personal	25
B. Compras de bienes corrientes y servicios	27
C. Transferencias corrientes y de capital	27
C.1. Ayudas al empleo	28
C.2. Ayudas a la formación profesional ocupacional	34
VII. Análisis de la eficacia, eficiencia y economía obtenidos en la gestión del programa	42
VII.1. Objetivos e indicadores del programa	42
VII.2. Comentarios generales a las ayudas del programa	43
VII.3. Evolución de las ayudas del programa 1991-1995	44
VII.4. Principales conclusiones de los estudios sobre la evaluación de programas formativos cofinanciados por el Fondo Social Europeo	47

Anexos

Anexo 1. Relación de indicadores 1994-1995

Anexo 2. Ayudas directas para el fomento del empleo

Primera parte

I. Contenido del programa

El programa 860 "Promoción del Empleo" de los Presupuestos Generales de Navarra para 1994 y 1995 está asignado al Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, siendo su gestión responsabilidad del Servicio de Empleo y Economía Social dentro de la Dirección General de Trabajo y Empleo -en la actualidad adscrita al Departamento de Presidencia-

Las *finalidades* que se persiguen con la ejecución del citado programa en ambos ejercicios son, de acuerdo con su texto regulador, básicamente las siguientes:

A) "Eliminar las subvenciones a las empresas por contratación a jornada completa y por tiempo indefinido, ante la promulgación de una ley de ámbito estatal que contempla tales supuestos."

B) Incidir en mayor medida en la formación profesional ocupacional.

C) Mantener las subvenciones y ayudas al empleo que presenten importante repercusión sobre la tasa de desempleo de la Comunidad Foral y de aquellas otras que incidan en supuestos no contemplados o parcialmente considerados en otras normativas.

Para alcanzar estas finalidades, el programa señala esencialmente los siguientes *objetivos y acciones*:

1. Promover y favorecer una dinámica impulsora de creación de empleo autónomo.
2. Potenciar la creación de sociedades laborales y cooperativas.
3. Promover la contratación de trabajadores minusválidos y de otros colectivos marginados.
4. Mejorar el nivel de capacitación y profesionalización de los agentes productivos.
5. Estudios e informes sobre la actual situación y previsiones del mercado de trabajo.

Todos ellos enmarcados dentro de las directrices emanadas por el Fondo Social Europeo para el campo laboral.

Para la consecución de estos objetivos, la acción del programa se ejerce fundamentalmente a través de la concesión de ayudas a la creación y mantenimiento del empleo y de ayudas a la formación de los trabajadores activos y en paro.



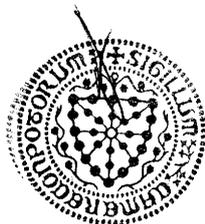
Además de estas actuaciones propias de promoción de empleo, el Servicio –y así se incluyen en el programa– ejerce competencias en materia de registros de cooperativas y de sociedades anónimas laborales.

El programa se acompaña de un conjunto de indicadores –tanto para la promoción del empleo como para las actuaciones de registro– para 1994 y 1995, que se recogen en el Anexo 1.

Los *recursos humanos* que indica el programa ascienden, tanto en 1994 como en 1995, a un total de 25 personas, si bien está vacante un jefe de negociado; en concreto, la relación de personal es la siguiente:

- 1 Director de Servicio
- 2 Jefes de Sección
- 4 Jefes de Negociado (1 vacante)
- 9 Titulados Medios
- 4 Oficiales Administrativos
- 5 Auxiliares Administrativos

Los *recursos financieros* que se asigna al programa ascienden a un total de (en millones de pesetas):



	1994	1995	% incremento
Gastos	1.610	2.079	29
Ingresos	212	343	62

Como puede observarse, se produce un incremento significativo de gastos e ingresos entre ambos ejercicios; en el cuadro siguiente se detallan las distintas partidas de gasto e ingreso, destacando el incremento de las transferencias -tanto las concedidas como las recibidas-.

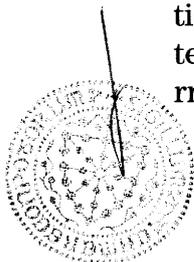
Presupuestos de 1994 y 1995 (en miles de pesetas)

Gastos	1994	1995
Gastos de personal	107.094	109.704
Gastos en bienes corrientes y servicios	13.600	500
Transferencias corrientes	1.219.000	1.728.500
Inversiones reales	10.000	10.000
Transferencias de capital	260.000	230.000
Total gastos	1.609.694	2.078.704

Ingresos	1994	1995
Tasas y otros ingresos	50.000	50.000
Transferencias corrientes	12.000	12.000
Transferencias de capital	150.000	281.250
Total ingresos	212.000	343.250

Las actuaciones comprendidas en el programa se regulan preferentemente por el Decreto Foral 259/1992, de 20 de julio, y por la Orden Ministerial de 21 de febrero de 1986, por las que se establecen diversos programas de ayudas al empleo; Decreto Foral 89/1993, de 8 de marzo, por el que se regula la Formación Profesional ocupacional o continua de la Comunidad Foral de Navarra, modificado por el Decreto Foral 31/1995, de 12 de febrero, por el que se reordena este tipo de formación; y diversas órdenes forales de aplicación de ayudas a ejercicios concretos.

Conviene resaltar que el contenido del programa fiscalizado constituye un bloque parcial de instrumentos de lucha contra el desempleo –esencialmente el social–, pero que coexiste con otros programas del propio Gobierno Foral y de la Administración Central destinados a la misma finalidad básica de lucha contra el paro aunque desde otras vertientes u objetivos. Así, en el anexo 2, se detalla muy esquemáticamente el conjunto de instrumentos directos que pueden aplicarse en el territorio foral.

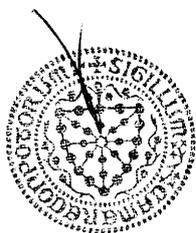


II. Breve descripción de las ayudas contempladas en el programa "Promoción del Empleo"

Dentro del marco general de lucha contra el desempleo, los instrumentos que contiene el programa fiscalizado los podemos agrupar en:

a) Promoción del empleo fundamentalmente de naturaleza social y que consiste en la concesión de subvenciones destinadas a:

- Creación de empleo autónomo, a través de ayudas directas y financieras a la inversión.
- Creación y mantenimiento de empleo en cooperativas y en sociedades anónimas laborales, mediante ayudas directas y financieras.
- Creación y mantenimiento de empleo de minusválidos en centros Especiales de Empleo, a través de ayudas directas y financieras a la inversión y subvenciones directas para gastos de personal y corrientes.
- Contratación de titulados sin experiencia, a través de la ayuda directa.



Esta actividad representa aproximadamente el 64 por ciento del total de ayudas del programa.

b) Promoción de la Formación Profesional Ocupacional -con un 36 por ciento del total de ayudas-, principalmente en el marco de los programas operativos comunitarios del objetivo 2 (trabajadores) y objetivo 3 (parados).

A continuación desarrollamos brevemente la naturaleza de las ayudas contenidas en el programa objeto de fiscalización.

II. 1. Ayudas al empleo

Las ayudas gestionadas proceden básicamente de dos reglamentaciones:

- Programas de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuya gestión fue transferida al Gobierno de Navarra en 1986.
- Programas de apoyo al empleo del propio Gobierno de Navarra.

No obstante, aunque su procedencia sea diversa, ambas se gestionan exclusivamente desde el Gobierno de Navarra.

En resumen, estas ayudas son las siguientes, indicando igualmente su origen estatal -E- o foral -GN-.

II. 1. 1. Autónomos.

Se refieren a ayudas concedidas a trabajadores desempleados que se establezcan como autónomos.

1. Bonificación de hasta 5 puntos en los intereses de créditos obtenidos para la financiación de las inversiones precisas, con un límite de 500.000 pesetas. (E)

2. Subvención de 100.000 pesetas en concepto de rentas de subsistencia, en el supuesto de que el trabajador sea un desempleado de edad inferior a 25 años o mayor de dicha edad si tiene al menos un año de antigüedad en desempleo y siempre que se haya obtenido la ayuda anterior. (E)

3. Subvención de 400.000 pesetas para desempleados de más de 3 meses de antigüedad y haya realizado una inversión mínima de 2 millones en activos fijos. (GN) (Subvención incompatible con las dos anteriores)

4. En el caso de minusválido, subvención de 400.000 pesetas por inversión, siendo en éste caso compatibles con los supuestos anteriores estatales. (E)

II. 1. 2. A la contratación de titulados sin experiencia.

Se subvenciona con 200, 275 y 350.000 pesetas cada contrato con una duración de 12, 24 y 36 meses respectivamente. En caso de prórroga, se subvenciona con 75.000 pesetas/año, hasta 3 años. No obstante, con la nueva legislación laboral, los contratos en prácticas no pueden exceder de 2 años. (GN)

II. 1. 3. A cooperativas y sociedades anónimas laborales.

Se subvenciona tanto la creación de empleo (incorporación de socios-trabajadores) como la inversión, pudiendo ir unidas ambas situaciones.

1ª. Inversión.

Estas ayudas consisten en la bonificación de intereses de créditos para inversiones en capital fijo en la constitución y/o mantenimiento de la entidad. El importe general de la bonificación consiste en la subvención de 5 puntos de interés, con un límite de 500.000 pesetas por puesto de trabajo creado o de 150.000 pesetas por socio, en caso de no crear puesto de trabajo. (E)

2ª. Creación de empleo.

a) Subvención de 100.000 pesetas por socio trabajador de cooperativa en concepto de rentas de subsistencia, en el supuesto de que el trabajador sea un desempleado de edad inferior a 25 años o mayor de dicha edad si tiene al menos un año de antigüedad en desempleo. (E)

b) Subvención del 30 por ciento del valor de la aportación efectuada por cada socio, con un límite de 500.000 pesetas, siempre que sea desempleado y no haya ejercido por cuenta propia la misma actividad en tres años. (GN)

c) En el supuesto de que la cooperativa o SAL proceda de la reconversión de una empresa en situación de crisis, subvención de 500.000 pesetas por puesto de trabajo con contrato indefinido a jornada completa de personas que procedan de la anterior empresa, previo el correspondiente plan económico-financiero de viabilidad. (GN)

3ª. Asistencia técnica. Se subvenciona el 50 por ciento del coste de estudios, auditorías... Si se contrata un técnico, se financia el 50 por ciento del coste del primer ejercicio. Si esta actuación deriva de exigencias de la Administración, la subvención alcanza al 100 por cien del gasto. (E)

4ª. Acciones de formación, fomento y promoción de los cooperativistas. Se financia el 50 por ciento del coste de estas acciones, aunque podría alcanzar el 100 por cien. (E)

II. 1. 4. A centros especiales de empleo



Los centros especiales de empleo (en adelante, centros) son, de acuerdo con su normativa reguladora "aquellos en que la totalidad de la plantilla está constituido por trabajadores minusválidos, con excepción de las plazas de personal no minusválidos imprescindibles para el desarrollo de su actividad y cuyo objetivo principal sea el de realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones de mercado y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores minusválidos; a la vez que sea un medio de integración del mayor número de minusválidos al régimen de trabajo normal".

Las ayudas contempladas para estos centros son:

1ª. Inversiones que generen empleo estable. Subvención de hasta 2 millones por puesto de trabajo estable para minusválidos desempleados; esta ayuda puede consistir en:

- a) Subvención para asistencia técnica
- b) Bonificación de intereses
- c) Subvención directa para financiar la inversión fija, en supuestos de reconocido interés social.

Se exige la previa viabilidad del proyecto.

2ª. Subvenciones que permita el mantenimiento de los puestos de trabajo, aunque no generen nuevos empleo: bonificación de los intereses de préstamos.

3ª. Mantenimiento de los centros, mediante las siguientes ayudas:

a) Subvención del 50 por ciento del salario mínimo interprofesional por minusválido empleado a jornada laboral normal y de alta en la Seguridad Social; si el salario es inferior, se subvenciona el 50 por ciento del mismo.

b) Subvención del 100 por cien de la cuota empresarial a la Seguridad Social, a la cual se le abona directamente.

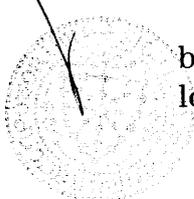
c) Subvención del déficit presupuestario de los centros que sean sin ánimo de lucro y calificados como de utilidad pública. Este déficit se financia mediante unas cantidades fijas por empleado minusválido empleado señaladas a priori para cada centro mediante el correspondiente convenio.

d) Subvención para el saneamiento financiero del centro al objeto de lograr su viabilidad. Sólo se puede conceder una vez. (E)

II. 2. Ayudas a la formación

Las ayudas a la formación podemos estructurarlas en dos grupos, atendiendo a la participación o no de financiación procedente de la Unión Europea.

II. 2. 1. Ayudas cofinanciadas por el Fondo Social Europeo



Son las acciones de formación profesional que pueden encuadrarse bien por la zona o bien por la persona a quien van dirigidas dentro de los objetivos de la Unión Europea.

Así, en concreto, en Navarra se aplican:

Iniciativa europea objetivo 2. Zonas en declive industrial, que para el trienio 1994-1996 incluye prácticamente la zona media con la excepción de algunos núcleos poblacionales. Los beneficiarios de estas ayudas deben ser:

- trabajadores de pymes
- trabajadores amenazados de paro
- trabajadores en desempleo

Iniciativa europea objetivo 3. Se aplicará a trabajadores en paro inscritos en las oficinas de empleo de cualquier zona, fundamentalmente:

- parados de larga duración
- jóvenes
- colectivos desfavorecidos
- mujeres

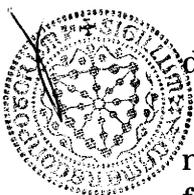
Iniciativa europea objetivo 5b. Zonas rurales de la mayor parte de Navarra excepto la zona incluida en el objetivo 2.

El porcentaje de cofinanciación es en la mayor parte de los casos del 45 por ciento de la subvención concedida que normalmente asciende al 100 por ciento del coste de la acción.

Las acciones del programa fiscalizado incluidas en este grupo son las siguientes:

- Cualificación pymes o formación objetivo 2, cuya finalidad esencial es la "de favorecer la estabilidad y mantener el crecimiento del empleo, especialmente mediante la formación continua, la orientación y el asesoramiento dirigidos a los trabajadores y trabajadoras, en particular a los de pequeñas y medianas empresas y a los que se vean amenazados por el desempleo, y a las personas que se hayan quedado sin empleo,..."
- Iniciativa "Euroform" o actuaciones tendentes a dotar y/o mejorar la cualificación de los trabajadores y directivos, preferentemente de pequeñas y medianas empresas.
- Iniciativa "Horizon" o acciones dirigidas a facilitar el acceso de los minusválidos y grupos desfavorecidos al mercado de trabajo.
- Diagnósticos, es decir, ayudas dirigidas a la realización de diagnósticos de necesidades de formación o planes de formación y a las acciones derivadas de los mismos.

II. 2. 2. Acciones no cofinanciadas



Son las acciones contempladas en la normativa propia del Gobierno de Navarra y se refieren a los siguientes programas:

- Acciones formativas para postgraduados: Subvenciones destinadas a cofinanciar cursos de formación organizados por entidades de formación, colegios profesionales, asociaciones,... y dirigidos a graduados universitarios, titulados de Formación profesional de 2º Grado e incluso alumnos del último curso de estudios universitarios.
- Acciones formativas para colectivos desfavorecidos dirigidas especialmente a mujeres, jóvenes y parados de larga duración.

La mayor parte de las acciones destinadas a postgraduados y a colectivos desfavorecidos se han podido incluir a partir de 1994 en las cofinanciadas por fondos europeos.

- Salud laboral: acciones formativas relativas a seguridad e higiene y salud laboral en el ámbito de la pequeña y mediana empresa.
- Empresas con compromisos de empleo: subvenciones destinadas a financiar cursos de formación realizados por empresas –fundamentalmente pymes– que asumen el compromiso de contratar total o parcialmente a los alumnos matriculados en los mismos.

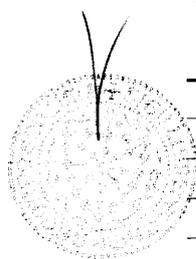
- **Formación de formadores:** si bien no está definido expresamente, de la revisión de expedientes se deduce que son acciones formativas dirigidas a trabajadores de empresas para que posteriormente impartan y desarrollen sus conocimientos en las mismas y a potenciales contratados por entidades de formación.

- **Intercambios internacionales o acciones** cuya finalidad esencial es favorecer el perfeccionamiento profesional en el extranjero de trabajadores navarros o viceversa, con objeto de adquirir una experiencia laboral y perfeccionar el conocimiento de otro idioma.

- **Otros colectivos o acciones formativas** no incluidas en programas anteriores.

El porcentaje de subvención varía en función de la acción concreta de que se trate, pudiendo alcanzar hasta el 100 por cien del coste de la misma.

Por último, en el cuadro siguiente, se refleja el importe –en millones de pesetas– de las ayudas contabilizadas en 1994 y en 1995.



Ayudas	Importe	
	1994	1995
I. Empleo	940	1.016
Creación empleo autónomos	143	174
Contratación titulados práct.	48	64
Cooperativas y SAL	201	221
Centros especiales	548	557
II. Formación	528	703
Cofinanciadas con el F.S.E.	425(*)	571
Exclusivamente Ptos.Navarra	103(*)	132
Total	1.468	1.719

(*) importes resultantes una vez reclasificadas determinadas operaciones.

III. Objetivo

De acuerdo con la Ley foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha incluido en su Plan de Actuación la fiscalización del programa Presupuestario "Promoción del empleo" correspondiente a los Presupuestos Generales de Navarra de 1994 y 1995.

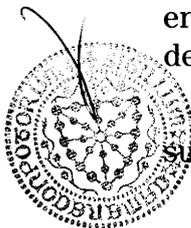
Con la realización del presente trabajo, la Cámara de Comptos pretende la consecución de los siguientes *objetivos*:

1º. Contrastar que la ejecución presupuestaria del programa, en sus diferentes epígrafes económicos, recoge los gastos e ingresos que le son imputables.

2º. Verificar el cumplimiento de la legalidad aplicable a la ejecución del programa presupuestario.

3º. Analizar y evaluar los sistemas de control interno implantados por la unidad administrativa responsable del programa, proponiendo, en su caso, las recomendaciones que se consideren oportunas en orden a su mejora.

4º. Analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.



IV. Alcance y limitaciones

IV. 1. Alcance

Teniendo en cuenta los objetivos anteriores, el trabajo se ha centrado en la revisión tanto de los procedimientos aplicados por el Servicio como del presupuesto del programa para 1994 y 1995, analizando y evaluando los aspectos de organización, contabilidad y control interno que se han considerado convenientes así como estudiando el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.

Conviene señalar, igualmente, que el trabajo de revisión de los procedimientos y expedientes administrativos ha correspondido preferentemente a los del ejercicio de 1994.

Como metodología se han aplicado los programas habitualmente utilizados por esta Cámara recogidos en sus Guías de Auditoría y desarrollados dentro de las Normas y Principios de Auditoría del Sector Público aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo del Estado Español.



El informe se estructura en dos partes; la primera de ellas, desglosada en cinco apartados, refleja el cuerpo del informe ya que contiene tanto los objetivos como las principales conclusiones obtenidas. En la segunda parte, se desarrolla con mayor detalle las citadas conclusiones e incluye los anexos con información complementaria.

IV. 2. Limitaciones

La consecución del objetivo de analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía en la ejecución del programa está afectado por las siguientes limitaciones:

A) Derivadas de la estructura del programa.

La deficiente definición y cuantificación de los objetivos e indicadores así como la ausencia de un seguimiento sistemático de su grado de adecuación y cumplimiento.

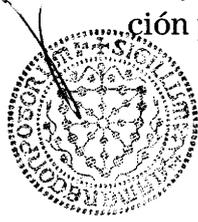
B) Derivadas de la función esencial del programa.

La lucha contra el desempleo no se contempla exclusivamente en este programa y en este Servicio, sino que se contiene también en programas cuya gestión corresponde a otros servicios, departamentos e incluso Administraciones. En consecuencia, un estudio operativo sobre dicho objetivo requeriría un análisis global de todos los instrumentos de gestión aplicados con tal finalidad, lo cual supera los objetivos del presente Informe.

El trabajo de campo se ha concluido en el mes de julio de 1996. Se ha desarrollado por un equipo integrado por una técnica de auditoría y

un auditor, contando además con la colaboración permanente de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Queremos agradecer al personal del Servicio de Empleo la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.



V. Conclusiones y recomendaciones generales

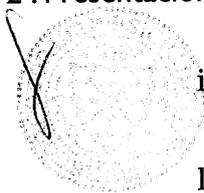
A continuación se exponen las consideraciones y conclusiones generales obtenidas del trabajo realizado que se acompañan, en su caso, de sus correspondientes recomendaciones.

1ª. Finalidad del programa (Apartado I).

El programa objeto de revisión "Promoción del Empleo" pretende incidir en la reducción del desempleo preferentemente de naturaleza social –autónomos, cooperativas, minusválidos– mediante la concesión de ayudas directas para la creación o mantenimiento de puestos de trabajo y de ayudas a la formación profesional ocupacional.

Además de esta actividad, el Servicio de Empleo y Economía Social ejerce funciones o competencias relativas al registro de cooperativas y sociedades anónimas laborales.

2ª. Presentación y estructura del programa. (Apartado VII.1.)



La presentación y estructura del programa es, en nuestra opinión, incompleta en cuanto que:

- Si bien los objetivos son representativos de la actividad a desarrollar, definen ésta de manera muy general, no están cuantificados ni relacionados con los créditos presupuestarios.
- Los indicadores que se acompañan no están relacionados expresamente con los objetivos y se limitan a cuantificar la gestión administrativa.
- No se realiza un seguimiento específico de la ejecución y cumplimiento de los objetivos, si bien se elabora una Memoria anual de Actividades.

No obstante, es preciso reconocer la dificultad de medir el grado de consecución de objetivos de naturaleza social.

Recomendaciones:

Realizar un esfuerzo complementario por parte del Servicio al objeto de dotar al programa de las herramientas precisas para cuantificar sus objetivos y acciones, contrastar y verificar el grado de cumplimiento de los mismos y analizar las desviaciones que puedan producirse en su ejecución.

Como viene insistiendo esta Cámara, el Gobierno de Navarra debe reflexionar sobre la utilidad de la actual normativa y práctica presupuestaria por programas, al objeto de verificar si cumple con los requisitos exigidos a una correcta herramienta presupuestaria, es decir,

servir de instrumento para los propios gestores y para el Parlamento de Navarra, favoreciendo en definitiva una adecuada gestión pública.

3ª. La ejecución del presupuesto del programa en los ejercicios de 1994 y 1995. (Apartado VI)

La liquidación de los presupuestos del programa para 1994 y 1995 ofrece, en resumen, las siguientes cifras significativas (en millones de pesetas):

	1994	1995
Total gastos	1.586	1.835
Total ingresos	155	108
% Gastos en ayudas al empleo	59	55
% Gastos en ayudas de formación	33	38

Como puede observarse, aproximadamente el 93 por ciento de los gastos se corresponden con las subvenciones concedidas para cumplir la finalidad del programa. En contrapartida, los gastos de funcionamiento -personal y gastos en bienes corrientes y servicios- sólo representan un 7 por ciento del total del programa.

En cuanto a ingresos, destaca la aportación de los fondos sociales europeos a la financiación de las acciones formativas, que en los ejercicios analizados representa un porcentaje medio del 60 por ciento de los ingresos contabilizados. Por otra parte, el criterio de caja seguido en su contabilización explica el reducido grado de ejecución de los ingresos del programa.

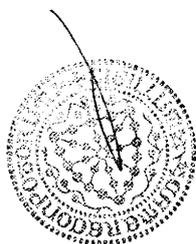
Si comparamos ingresos con gastos, el programa es deficitario, ya que tanto en 1994 y 1995, de cada 100 pesetas gastadas sólo ha generado 10 y 6 pesetas respectivamente.

Como conclusión del trabajo realizado, las liquidaciones presupuestarias de 1994 y 1995 reflejan, en general, la actividad realizada excepto por determinadas incorrecciones en las imputaciones presupuestarias derivadas tanto de la propia naturaleza del gasto registrado como del ámbito temporal en que se ejecuta que, sin embargo, no afectan al conjunto global de la acción desarrollada.

Recomendamos la aplicación con el mayor rigor posible de los principios y criterios contables-presupuestarios.

Al igual que el resto de los del Gobierno de Navarra, el programa fiscalizado no refleja los costes indirectos procedentes de los servicios generales y de apoyo.

Recomendamos que, dentro de esa fase propuesta de replanteamiento o reflexión sobre la actual normativa presupuestaria, se contemple la posibilidad de implantar un sistema simplificado de reparto



de cargas generales que permita una determinación racional del coste de los servicios públicos.

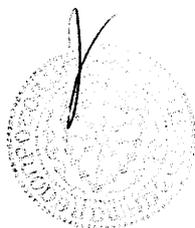
4ª. Legalidad. (Apartado VI)

En general, la ejecución de los presupuestos del programa se realiza de acuerdo con el principio de legalidad, si bien se observa ciertas deficiencias en la concesión de las ayudas de formación y en la verificación a posteriori de los requisitos a cumplimentar por los beneficiarios de los dos tipos de subvenciones contempladas en el programa.

Recomendamos la aplicación de la vigente normativa y, si se considera preciso, una revisión de la eficacia de los actuales requisitos para verificar la adecuada aplicación de las ayudas. Al respecto deben procurarse alcanzar un equilibrio entre la rigurosidad y oportunidad de los requisitos planteados y las posibilidades reales de su control y seguimiento, es decir, de la dedicación de los recursos precisos.

5ª. Organización y control interno. (Apartados VI y VII.2)

Destacamos:



a) Aspectos generales.

- Se está pendiente de concluir un Reglamento que regule los procedimientos básicos de estas ayudas y que defina los criterios de actuación de las distintas unidades del Servicio.

- La gestión adecuada de las ayudas exige el apoyo y utilización de herramientas informáticas. En estos momentos, algunas actividades están informatizadas y otras están en proceso de diseño de la aplicación. La implantación de estas herramientas facilitará su gestión económico-contable.

- Se observa que no existe un nivel de coordinación adecuado entre los servicios y departamentos del Gobierno de Navarra implicados, directa o indirectamente, en las actividades de empleo desarrolladas en el programa fiscalizado.

- Se detecta un retraso significativo en el proceso de revisión de las obligaciones y/o documentación a cumplimentar o remitir por los beneficiarios de las ayudas al empleo, una vez percibida ésta. Este retraso se justifica, en algunos supuestos, en la propia naturaleza de estas ayudas y en su específica normativa.

b) Ayudas al empleo.

- Existencia de una tipología importante de ayudas al empleo que son gestionadas por distintos servicios e incluso Administraciones. Esta variedad dificulta la relación entre las unidades administrativas implicadas, el control y seguimiento a realizar por el gestor público res-

ponsable y el conocimiento de las mismas por parte del posible beneficiario.

- Dentro de las ayudas del programa, las procedentes de la Administración Central se siguen rigiendo por su propia normativa estatal -sin posibilidades, por tanto, de modificación- si bien su gestión y financiación corresponde exclusivamente al Gobierno de Navarra.

- Los importes de gran parte de las ayudas están estabilizados desde 1986, lo que puede limitar su operativa real.

- No se realiza sistemáticamente una evaluación del impacto efectivo de estas ayudas en la economía navarra y en la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

c) Ayudas a la formación.

- Cierta indefinición en lo relativo a la concesión y cuantificación de las subvenciones -determinación de módulos-, a la calidad de la justificación acreditativa y al control sobre otras fuentes de financiación utilizadas por los beneficiarios de las ayudas. Esta forma de actuar provoca, en determinados supuestos, apreciaciones de la Intervención-delegada.

- No se verifica adecuadamente que la acción formativa se ha realizado conforme a las condiciones establecidas en su concesión e incluso si efectivamente se ha impartido.



Recomendaciones:

Concluir el Reglamento regulador de los procedimientos aplicable en las distintas unidades del Servicio; en particular, contemplar los aspectos relativos a la justificación, control a posteriori y evaluación de impacto real de las ayudas.

Mejorar la coordinación con las distintas unidades de la Administración de la Comunidad Foral implicadas en la concesión de otras ayudas contra el desempleo y con los servicios relacionados con la tramitación de los fondos europeos.

Elaborar un plan integrado de informatización de las distintas acciones del programa que permita mejorar su control y seguimiento, incluyendo, en su caso, los aspectos contables-presupuestarios.

Elaborar un plan de revisión de las ayudas al empleo que de forma sistemática permita asegurarse de una correcta aplicación de las mismas en el tiempo.

Dentro de este conjunto de medidas para mejorar el control de las distintas ayudas, debe potenciarse el papel de la Intervención del Gobierno de Navarra como garante del control de legalidad; así mismo,

la Sección de Auditoría de la propia Intervención, mediante la aplicación de los procedimientos que le son propios, podría ejercer un papel importante en verificar la efectividad real de la ayuda.

Una revisión de las distintas ayudas al empleo al objeto de estudiar tanto su propia operatividad y oportunidad como una posible simplificación de su número, de tal manera que se facilite tanto la gestión como el acceso del posible beneficiario.

Analizar la conveniencia de actualizar los importes de las ayudas financieras.

Elaborar una tabla o relación de ayudas de naturaleza incompatible, al objeto de informar a todas las unidades del Gobierno de Navarra responsables de la concesión de este tipo de subvenciones.

Diseñar y aplicar de forma sistemática un conjunto de procedimientos que permitan, por un lado, comprobar que la ayuda se ha aplicado, de acuerdo con la concesión, a la finalidad prevista y, por otro, que ha servido eficazmente a los objetivos perseguidos.

6ª. Eficacia, eficiencia y economía. (Apartado VII)



Los comentarios relativos a los objetivos e indicadores -reflejados en la conclusión 2ª- junto con que la actuación del Gobierno de Navarra contra el paro está contemplada además en otros programas presupuestarios, impiden manifestarnos acerca del grado global de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la ejecución del programa.

No obstante el Servicio, mediante contratación externa, ha estudiado la efectividad de las ayudas a la formación cofinanciadas con fondos europeos y, en determinados aspectos, la Memoria aporta información respecto a la lucha contra el paro.

Como resultado del trabajo realizado y de la anterior información disponible, hacemos las siguientes manifestaciones:

- Evolución de las ayudas del programa entre 1991 y 1995. En pesetas constantes, las ayudas contempladas en el programa y para el período analizado han disminuido en un 2 por ciento; en particular, las ayudas directas al empleo experimentan una reducción, en pesetas constantes, del 47 por ciento, en tanto que las de formación aumentan en un 277 por ciento -fundamentalmente las cofinanciadas con fondos europeos-. En cuanto a los centros especiales de empleo, también experimentan una reducción, en pesetas constantes, del 14 por ciento, fundamentalmente las destinadas a inversión.

- Estudio sobre evaluación de programas formativos cofinanciados por el Fondo Social Europeo. Al objeto de verificar la evaluación efectiva de las ayudas formativas cofinanciadas y con el fin, igualmente, de

cumplimentar uno de los requisitos establecidos por la normativa europea, se contrató a terceros la realización de un estudio de evaluación. En el apartado VII.4. se exponen las principales conclusiones del mismo, de las que destacamos las siguientes:

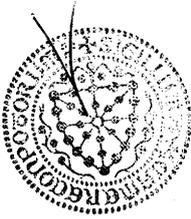
a) No existe un relación directa entre las necesidades reales de las empresas y la oferta de cursos ya que inicialmente la oferta formativa se centró más en acciones o cursos indiscriminados que en formación específica para cada empresa.

b) La oferta de cursos puede convertirse en repetitiva.

c) Un porcentaje de alumnos son incorporados a la acción formativa con el fin de cubrir el número mínimo exigido.

d) Las acciones formativas no definen con precisión los objetivos operativos que se persiguen, por lo que se dificulta especialmente la evaluación de los resultados prácticos.

Recomendamos:



Que los distintos servicios elaboren de forma coordinada una memoria o informe que ofrezca una visión global de la operatividad y resultados de los distintos programas del Gobierno de Navarra relativos a la lucha contra el desempleo.

Realizar de forma sistemática estudios o evaluaciones –bien por la propia Administración o bien por terceros– con el fin de analizar los resultados reales obtenidos en la sociedad con la aplicación de las ayudas del programa.

Diseñar un conjunto de procedimientos estandar para ejecutar de forma uniforme los estudios o evaluaciones anteriores.

Los resultados obtenidos de estas evaluaciones permitirán configurar el plan de acción del Departamento así como la definición de las herramientas más útiles para la consecución de los objetivos perseguidos.

En definitiva, si bien la actuación fiscalizadora de la Cámara de Comptos se ha centrado en los ejercicios de 1994 y 1995, conviene indicar que se aprecia -a partir fundamentalmente de este último ejercicio- una tendencia clara a introducir herramientas y mecanismos de mejora de la gestión y su control, que se manifiesta especialmente en:

a) Formación: a través del Consejo Navarro de Formación para el Empleo se ha definido, entre otros aspectos, unos criterios para determinar o fijar las prioridades de los cursos a desarrollar y los módulos económicos para cuantificar el coste subvencionable de cada tipo de acción formativa.

Igualmente se está perfeccionando el sistema de control e inspección sobre la ejecución real de la acción formativa, la adecuación de la justificación presentada y la evaluación del impacto real obtenido en la sociedad derivado de su ejecución.

b) Empleo: sin olvidar el destino preferentemente social de este tipo de ayudas y teniendo en cuenta la doble normativa reguladora aplicable -estatal y foral- se está procurando buscar un equilibrio entre garantizar el fin social de las mismas con el cumplimiento de los requisitos básicos establecidos, teniendo en cuenta la dificultad que conlleva la implantación de límites, plazos o requerimientos en el campo social.



Segunda parte

VI. Análisis de la ejecución presupuestaria del programa

VI.1. Comentarios generales

Los cuadros, que se presentan en la página siguiente, recogen la ejecución del presupuesto de gastos e ingresos del programa por capítulos económicos correspondientes a los ejercicios de 1994 y 1995.

Las obligaciones reconocidas ascienden en 1995 a 1.835 millones, es decir, un aumento del 16 por ciento respecto al ejercicio anterior; en cuanto a los derechos reconocidos, en 1995 alcanzan los 108 millones, es decir, un 30 por cien menos que en el ejercicio precedente.

De la comparación de derechos y obligaciones, obtenemos un índice de cobertura del 10 y del 6 por ciento respectivamente en los dos ejercicios fiscalizados; esto es, de cada 100 pesetas gastadas en el programa este sólo genera 10 pesetas en 1994 y 6 pesetas en 1995.

En gastos, el grado de ejecución de 1995 es del 89 por ciento, es decir, 8 puntos inferior al de 1994 justificado fundamentalmente en una menor ejecución de los gastos por transferencias corrientes.

En cuanto a su composición porcentual, se mantiene prácticamente el mismo peso específico de los gastos por transferencias en ambos ejercicios ya que explican aproximadamente el 93 por ciento del total de gastos del programa.

El capítulo de inversiones se presupuesta en ambos ejercicios, pero no se ejecuta importe alguno.

El estado de ingresos presenta en 1995 una ejecución del 31 por ciento, sensiblemente inferior al de 1994 que fue del 73 por ciento. Esta baja ejecución de 1995 se explica en que de los ingresos por transferencias de capital procedentes del Fondo Social Europeo sólo se han cumplimentado un 20 por ciento de los previstos. Respecto a la composición porcentual, en 1995 casi se equilibra las fuentes financieras al suponer alrededor del 50 por ciento tanto los procedentes de tasas y reintegros como los de transferencias.

Los ingresos por transferencias corrientes para jubilaciones anticipadas se contempla en ambos presupuestos, pero no se ejecuta importe alguno, al no producirse en estos ejercicios tales situaciones.



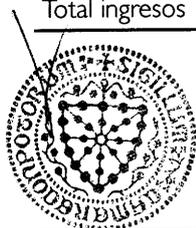
Ejecución presupuesto 1994 (en miles de pesetas)

A) Gastos

	Crédito inicial	Consolidado	Reconocido	Porcentaje ejecución	Porcentaje s/total programa
1. Personal	107.094	105.643	105.643	100	6
2. Bienes corrientes y servicios	13.600	13 804	12.712	92	1
4. Transferenc. corrientes	1.219.000	1.302.000	1.266.039	97	80
6. Inversiones	10.000	10.000	-	-	-
7. Transferencias de capital	260.000	205.000	201.745	98	13
Total gastos	1.609.694	1.636.447	1.586.141	97	100

B) Ingresos

3. Tasas y otros	50.000	50.000	60.957	122	39
4. Transferenc. corrientes	12.000	12 000	-	-	-
7. Transferencias de capital	150.000	150.000	94.186	63	61
Total ingresos	212.000	212.000	155.143	73	100



Ejecución presupuesto 1995 (en miles de pesetas)

A) Gastos

	Crédito inicial	Consolidado	Reconocido	Porcentaje ejecución	Porcentaje s/total programa
1. Personal	109.704	117.348	114.838	98	6
2. Bnes. corrientes y servicios	500	575	575	100	-
4. Transferenc. corrientes	1.728.500	1.713.500	1 501.832	88	82
6. Inversiones	10.000	3.000	-	-	-
7. Transferenc. de capital	230.000	220.000	217.257	99	12
Total gastos	2.078.704	2.054.423	1.834.502	89	100

A) Ingresos

3. Tasas y otros	50.000	50.000	50.260	101	47
4. Transferencias corrientes	12.000	12.000	-	-	-
7. Transferenc. de capital	281.250	281.250	57.626	20	53
Total ingresos	343.250	343.250	107.886	31	100

VI.2. Estado de Ingresos

A) Tasas y otros ingresos

Los derechos reconocidos de este capítulo proceden de los reintegros de las ayudas concedidas para la promoción de empleo y tienen su origen básicamente en el proceso de revisión del cumplimiento de las obligaciones por los beneficiarios que efectúa el Servicio.

Estos reintegros provienen bien de ingresos directos -vía voluntaria- o bien de ingresos a través de la Tesorería del Gobierno -procedimiento de apremio-.

Del análisis realizado destacamos que:

- Se aprecia un retraso en la revisión del cumplimiento de estas ayudas, de tal manera que los reintegros contabilizados corresponden, en su mayor parte, a las reguladas por la anterior normativa de 1988 y no a la implantada desde 1992.
- Se observa tanto una cierta flexibilidad en el plazo temporal para el traspaso de deuda en periodo voluntario a Tesorería como un desconocimiento posterior por el Servicio -como todos los del Gobierno- de la situación del cobro en que se encuentra la deuda.

Recomendaciones:

Procurar agilizar lo máximo el periodo de revisión del cumplimiento de las obligaciones por los beneficiarios de estas ayudas públicas, dentro de una actuación o plan sistemático de revisión.

Aplicar de manera uniforme los plazos de traspaso a Tesorería así como que este centro comunique al centro gestor la situación de cobro en que se encuentran las deudas traspasadas.



B) Transferencias de capital

Refleja los ingresos cobrados procedentes del Fondo Social Europeo destinados a cofinanciar las ayudas de formación incluidas en los programas operativos objetivo 2, 3 y 5b y en las iniciativas comunitarias Horizon y Euroform. Al respecto, esta Cámara tiene previsto publicar próximamente un informe sobre ingresos por transferencias de los fondos europeos.

Del total de ayudas de formación concedidas en el ejercicio de 1994 -528 millones- aproximadamente un 80 por ciento están cofinanciadas por la Unión Europea.

La naturaleza de las operaciones registradas corresponde tanto a anticipos a cuenta como a liquidaciones finales, siendo los plazos de recepción bastante variables, ya que depende de cuando se efectúa la petición -a través normalmente del Servicio de Iniciativas Comunitarias- y de cuando se paga la totalidad de las ayudas -ya que el pago es el criterio aplicado por la Unión para la liquidación-.

En general, ninguno de los servicios implicados del Gobierno de Navarra en este procedimiento realiza un control y seguimiento sobre estos movimientos de fondos al objeto de verificar su oportunidad e idoneidad.

Resultado de lo anterior, la ejecución presupuestaria no refleja los ingresos devengados del ejercicio sino exclusivamente los cobrados; así, en la de 1994, se imputa la liquidación final de 1992 y el anticipo de 1993; y en la de 1995, se registran liquidaciones y anticipos de 1993 y 1994.

Esta situación igualmente afecta a la presupuestación inicial de este capítulo; así, en el presupuesto de 1995 se prevé unos cobros de 281 millones, es decir, todo el importe que teóricamente debiera recibir el Gobierno por la cofinanciación de gastos de dicho año, sin tener en cuenta que ese cobro no será efectivo al menos hasta un año después y que la ejecución presupuestaria sigue en el registro de estas operaciones el criterio de caja no el de devengo.

En definitiva, no existe una correlación anual de los ingresos con los gastos realmente ejecutados.

Recomendaciones:

- *Uniformar el criterio contable aplicado en la presupuestación y en la ejecución, que, de acuerdo con la problemática descrita en los párrafos anteriores, pudiera lograrse a través del criterio de caja.*
- *Incrementar la coordinación entre servicios al objeto de que se mejore el control sobre las peticiones de fondos comunitarios.*

VI. 3. Estado de Gastos

A) Gastos de personal

Los gastos de personal en 1994 y 1995 ascienden a 106 y 115 millones, respectivamente, representando en ambos ejercicios un 6 por ciento del total de gastos del programa.

En los ejercicios revisados, se adscriben al Servicio un total de 25 empleados de acuerdo con el siguiente detalle:

- 1 Director de Servicio
- 2 Jefes de Sección
- 1 Jefe de Educación Permanente
- 1 Economista
- 3 Jefes de Negociado
- 8 Titulados Medios
- 4 Oficiales Administrativos
- 5 Auxiliares Administrativos

Si comparamos el anterior listado con el teóricamente enunciado en el programa - igualmente 25- no se observan diferencias cuantitativas aunque sí cualitativas:

- El jefe de educación permanente y el economista no se reflejan en la presentación del programa, aunque sí aparecen en la Plantilla Orgánica.
- Un titulado medio ejerce sus funciones en la Secretaría de la Junta Arbitral de Consumo.
- En ambos ejercicios se mantiene la vacante de un jefe de negociado, tal como se indica en el programa.

En definitiva, la conciliación de los datos anteriores es:

Número según programa	25
+ Jefe educación y economista	2
- Vacante	-1
- Titulado Medio	-1
Total o ejercicio real	25

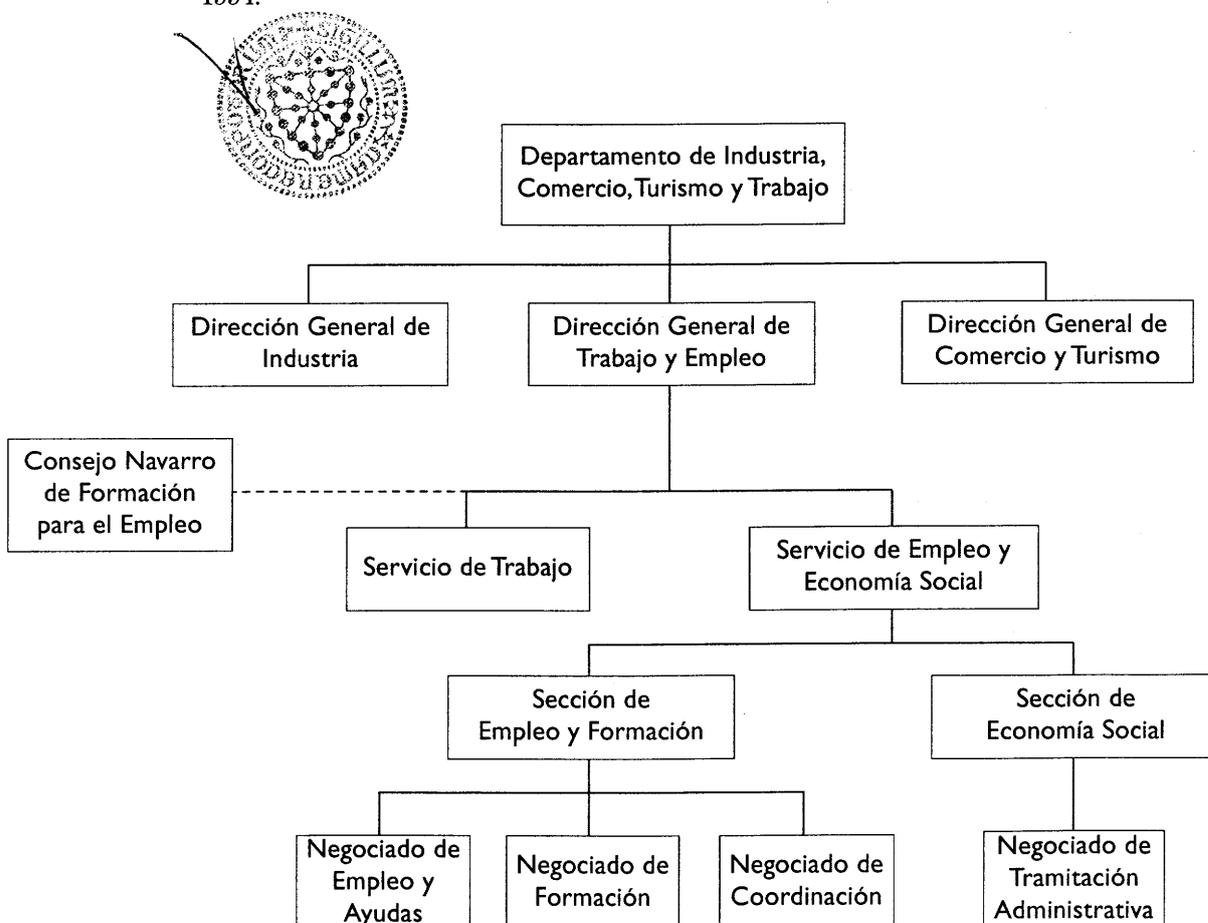
Recomendamos que la relación de personal que acompaña al programa se ajuste lo más posible a la plantilla real prevista en el ejercicio.

En cuanto a la presentación y seguimiento contable-presupuestaria, tanto en el presupuesto de 1994 como en el de 1995, los gastos del personal del programa se reflejaban de acuerdo con la siguiente estructura (importe en millones de pesetas):

Gatos de personal	1994	1995
Servicio	12,5	15,1
Sección de empleo y formación	68,1	65,8
Sección de economía social	9	15,3
Seguridad Social	16	18,6

Sobre la gestión de nóminas y el seguimiento contable-presupuestaria nos remitimos al informe general de "Gestión de Personal" realizado por esta Cámara de Comptos en 1995 y publicado en el BOPN nº 45, de 5 de julio de 1996.

Para concluir este apartado, se muestra el organigrama del Servicio vigente en 1994.



Como puede observarse, el Servicio está estructurado en dos secciones :

a) "empleo y formación", que con tres negociados, gestiona las ayudas de tal denominación.

b) "economía social". que con un negociado, se ocupa de materias relativas al registro de cooperativas y sociedades anónimas laborales.

Este organigrama, dentro del ámbito temporal del informe, ha experimentado las siguientes modificaciones:

- En enero de 1995, se crea la Sección de Formación Ocupacional, asumiendo las funciones del correspondiente negociado pero sin que se modifique éste.

- En agosto de 1995, la Dirección General de Trabajo y Empleo se adscribe al Departamento de Presidencia, pasando a denominarse Dirección General de Trabajo.

- En septiembre de 1995 se define una nueva estructura orgánica del Servicio, definiéndose las siguientes secciones:

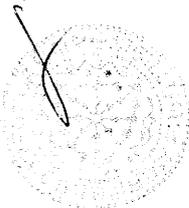
1. Sección de empleo, cuya función es la de tramitar ayudas al empleo excepto las que se asignan a la sección de economía social.

2. Sección de formación ocupacional, centrada en las ayudas a la formación.

3. Sección de economía social que además del registro de cooperativas y SAL se encarga de la tramitación de las ayudas al empleo concedidas a esta tipo de entidades.

En definitiva, el ámbito temporal del trabajo ha coincidido con una etapa marcada por cambios significativos en la estructura orgánica del Servicio.

B) *Compras de Bienes corrientes y servicios*



Las obligaciones reconocidas del capítulo 2 suponen en 1994 y 1995 un monto de 13 y 0,6 millones, respectivamente y teniendo un peso específico prácticamente nulo sobre el total del programa.

La reducción significativa que experimenta este gasto se encuentra en que la ejecución de 1994 refleja los gastos de alquileres y limpieza del local en que se encontraba ubicado el Servicio por un total de 12,1 millones; en 1995, sin embargo, dicho gasto desaparece, al trasladarse el mismo a locales del propio Gobierno y la naturaleza del gasto imputado corresponde básicamente a dietas y gastos de locomoción.

C) *Transferencias corrientes y de capital*

Las transferencias constituyen la actividad principal del programa fiscalizado ya que representan el núcleo principal del gasto.

Así, en 1994 y 1995, las transferencias corrientes y de capital suponen el 93 y 94 por ciento respectivamente del total del gasto del programa, ascendiendo a unos importes de 1.468 millones -1994- y de 1.719 millones -1995-.

El trabajo en este área se ha centrado fundamentalmente en la revisión de los procedimientos de gestión de las ayudas, analizado esencialmente las siguientes fases: concesión, seguimiento, justificación y control.

Los resultados de este trabajo se exponen agrupando las conclusiones obtenidas en los dos grandes grupos de ayudas -empleo y formación- que se conceden a través del programa analizado.

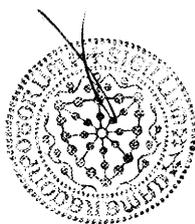
C.1.) Ayudas al empleo.

El trabajo realizado se estructura en tres apartados; el primero hace referencia a una comparación entre los datos más relevantes de los dos ejercicios analizados; en el segundo, detallamos las principales conclusiones y consideraciones comunes al conjunto de procedimientos que se aplican en la concesión y seguimiento de estas ayudas; en el tercero, nos centramos en aspectos concretos y peculiares de cada uno de los tipos de ayuda; en el último, contrastamos los destinatarios de algunas de estas ayudas con las concedidas por la Dirección General de Industria al objeto de verificar posibles duplicidades.

C.1.1.) Comparación datos 1994-1995.

En el cuadro , que se inserta a continuación del párrafo siguiente, se compara para cada ejercicio revisado las subvenciones concedidas.

Al respecto, hay que señalar que el importe de 1995 no coincide con el gasto efectivamente contabilizado por una diferencia de 8,5 millones procedente fundamentalmente de anulaciones y ajustes.



Relación de ayudas por tipo de receptor (en millones de pesetas)

Ayuda	1994	1995
A) Autónomos		
Transferencias a autónomos para inversiones	37	38
Subvención financiera autónomos	95	119
Rentas subsistencia autónomos	9	14
Subvención inversión minusválidos autónomos	2	3
	143	174
B) Titulados en prácticas		
Transferencias para la contratación	48	64
C) Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales		
Transferencias para creación de puestos de trabajo	100	110
Subvención financiera cooperativas y S.A.L.	51	84
Subvención asistencia técnica	16	1
Subvención difusión y fomento cooperativas	1	1
Subvención ANEL para gastos de infraestructuras	32	32
Rentas subsistencia cooperativas	1	1
	201	229
D) Centros especiales de empleo		
Subvención directa a centros para inversión	63	57
Subvención financiera a centros para inversión	4	-
Subvención adaptación puestos de trabajo	1	-
Total a centros para inversión	68	57
Subvención salarial	165	214
Bonificación cuotas de la Seguridad Social	177	153
Déficit presupuestario	138	129
Asistencia técnica	-	3
Total a centros para gastos corrientes	480	500
	548	557
Total	940	1.024

Como puede observarse, en 1995 estas subvenciones se incrementan en un 9 por ciento, destacando fundamentalmente el aumento de las destinadas a titulados en prácticas y a autónomos con un 33 y un 22 por ciento, respectivamente.

Analizando sus principales componentes, observamos:

- **Autónomos.** En 1995 se incrementan sus cuatro perceptores, manteniendo su mayor peso específico las ayudas de naturaleza financiera.

- **Cooperativas y sociedades anónimas laborales.** Presentan disminución fundamentalmente las subvenciones destinadas a fomento del cooperativismo y de asistencia técnica, si bien sigue siendo escaso su peso específico; en cuanto a aumentos, destacamos el experimentado por las ayudas de naturaleza financiera -65 por ciento-.

- **Centros especiales de empleo.** Señalamos una disminución de las ayudas directas a la inversión -16 por ciento- en tanto que suben un 4 por ciento las aplicadas a financiar gastos corrientes.

C.1.2.) Procedimiento general.

Del trabajo realizado así como del Informe de control financiero elaborado por la Sección de Auditoría de la Intervención del Gobierno de Navarra, concluimos que:

1º. Las ayudas al empleo si bien son gestionadas y financiadas exclusivamente por el Gobierno Foral, su reglamentación tiene un doble origen y por tanto regulación: foral y estatal. En consecuencia, no existe una normativa homogénea que facilite su gestión.

2º. La sección responsable no cuenta con un soporte informático completo que le garantice una adecuada gestión y control de todas estas ayudas.

3º. Contablemente, se observa que determinadas subvenciones destinadas a financiar inversiones se imputan a líneas de naturaleza corriente, cuando deberían recogerse dentro de transferencias de capital. Igualmente y, en general, por necesidades presupuestarias, se han detectado determinados trasposos de gasto de un ejercicio a otro.

4º. En las diversas normativas no se define con el rigor preciso el concepto de inversión; así, surge "inversiones en capital fijo" -cooperativas y sociedades anónimas laborales-, "inversiones requeridas" -autónomos- e "inversión para el mantenimiento de puestos de trabajo" -centros- sin que se determine exactamente su contenido. Esta indefinición perjudica la realización de un control efectivo sobre su efectiva materialización.

5º. El procedimiento aplicado para controlar a posteriori estas ayudas presenta deficiencias, entre las que destacamos:

- Como se ha comentado en la Ejecución del Estado de Ingresos (Apartado VI.2.) existe un retraso significativo en este proceso de revisión al centrarse éste aún en la normativa anterior a 1992.

- Si bien como mínimo se realiza una verificación sobre el mantenimiento del alta en licencia fiscal y en Seguridad Social una vez concluido el plazo de 37 meses o el de vigencia del contrato a través de la información histórica de la Seguridad Social, no se controla anulamente el anterior requisito, tal y como señala la normativa.

- Igualmente no se revisa de forma sistemática -salvo que existan indicios de incumplimiento- que el trabajador autónomo que se haya beneficiado de ayuda "mantenga los mismos o similares activos fijos materiales que sirvieron de base a la solicitud de subvención, no admitiéndose la sustitución en la persona del beneficiario".

- En ayudas a cooperativas y sociedades anónimas laborales no se producen reintegros dado que no se revisan los supuestos que pueden dar lugar a la anulación o cancelación de la ayuda, aunque sí se verifica la compatibilidad de la ayuda concedida con otras y su posible reiteración.

- La normativa estatal que regula las ayudas de tal naturaleza no contempla un procedimiento específico para su control posterior, por lo que se aplica el de las ayudas forales.

6ª. No se realizan análisis o estudios que evalúen el impacto real que estas medidas de apoyo provocan en la creación de empleo.

C.1.3.) Aspectos relevantes de cada tipo de ayudas.

A continuación y para cada tipo de ayuda destacamos los aspectos procedimentales específicos más significativos y que completan los generales comentados en el apartado anterior. Igualmente se incluye, cuando está disponible, información relativa al número de trabajadores beneficiados con estas ayudas.

C.1.3.1) Autónomos.

- No se dispone de información completa acerca de la repercusión efectiva de estas ayudas en la creación de puestos de trabajo de esta naturaleza. No obstante, en la Memoria se recoge esta cuestión pero referida exclusivamente a la reglamentación foral; en concreto estas ayudas han supuesto la creación de 92 puestos en 1994 y de 96 en 1995.

- Ayudas directas para el autoempleo, destacamos:

1. No se solicita un presupuesto total de la inversión y de la viabilidad del negocio. Sólo se exige justificación de las inversiones hasta 2 millones.

2. Los requisitos para verificar posteriormente el cumplimiento de las condiciones de concesión presentan ciertas dificultades en su aplicación efectiva. En concreto, el mantenimiento de los mismos activos fijos durante un periodo de tiempo indeterminado y el estar al día en licencia fiscal y Seguridad Social. No obstante, se realiza un seguimiento no periódico de este último aspecto a través de los históricos de la Seguridad Social.

3. Las circunstancias excepcionales deben de estar respaldadas por los correspondientes informes y a ser posible definir previamente los criterios de aceptación de estos supuestos.

- Bonificación de intereses:

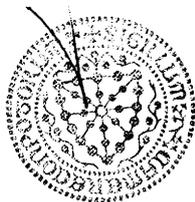
1. No está definido el procedimiento general de tramitación y seguimiento al igual que en el resto de ayudas de origen estatal.

2. No siempre se justifica adecuadamente la inversión realizada.

3. No se cumple rigurosamente la justificación del inicio de la actividad laboral y alta en Seguridad Social; si bien, el control se realiza sobre los históricos de la Seguridad Social, aunque de forma no periódica.

4. No está contemplado en la normativa la posibilidad de darse de baja temporalmente en el régimen de autónomos sin perder la ayuda, aunque actualmente esta situación se acepta.

5. Las entidades financieras no remiten la suficiente información para que pueda ejercerse un control complementario.



6. Sólo está contemplada en la normativa la devolución parcial de la ayuda en el caso de amortización anticipada del préstamo.

- Renta de subsistencia y minusválidos

No están definidos los procedimientos generales de tramitación y seguimiento de este tipo de ayudas, al igual que el resto de ayudas de origen estatal.

C.1.3.2.) Contratación de titulados sin experiencia.

- El número de contratos subvencionados es de 265 y 359 en 1994 y 1995, respectivamente; por estudios, sobre el 35 por ciento hace referencia a titulaciones de medicina y enfermería. Aproximadamente en 1994 el 50 por ciento de los contratados corresponde a la Clínica Universitaria de Navarra.

- Se aprecia un retraso en las comprobaciones posteriores del mantenimiento de requisitos.

- Necesidad de adaptar la norma reguladora de estas ayudas a la nueva legislación de contratos en prácticas que limita éstos a una duración máxima de dos años.

C.1.3.3.) Cooperativas y sociedades anónimas laborales.

- De los datos disponibles -que como reiteramos se refieren a las ayudas de origen foral- se desprende que en 1994 y 1995 se han creado merced a estas ayudas un total de 238 y 239 puestos de trabajo respectivamente.

- Ayudas por incorporación de socios trabajadores, subrayamos:

1. No hay una actuación sistemática para verificar la incompatibilidad de esta ayuda con otras semejantes concedidas por otros servicios.

2. En el control a posteriori, no se documenta correctamente que la entidad beneficiaria esté en funcionamiento ni el seguimiento del mantenimiento del alta de la Seguridad Social.

3. En los supuestos de reconversión de empresas en crisis, en general no consta o no analiza el plan de viabilidad ni las escrituras de la anterior empresa y las correspondientes a la cooperativa/sociedad anónima laboral creada al objeto de verificar determinados requisitos de los trabajadores incorporados. No obstante, el Plan de Viabilidad está revisado por el Departamento de Industria.

- Bonificación de intereses de préstamos para inversión, destacamos:

1. Tanto en este tipo de ayudas como en la de incorporación, no está definido con exactitud si el beneficiario de las ayudas es el trabajador-socio o la empresa.

2. Esta ayuda es compatible con la de incorporación, pero se tramitan independientemente, sin relacionar ambos procesos y sin tener una visión de conjunto del total de inversiones a realizar y su financiación.

3. La concesión de ayudas de esta naturaleza para "adquisición de acciones" para reunir la condición de socio-trabajador tiene difícil encaje dentro del concepto de "inversiones en capital fijo" o de "inversiones que creen o mantengan empleo estable"

4. En los supuestos de empresas de nueva creación se concede la ayuda en función de previsiones de inversión.

5. Los expedientes no contienen documentación justificativa del mantenimiento de los puestos de trabajo creados.



6. No todas las entidades financieras remiten información suficiente sobre las operaciones concertadas.

- Ayuda para infraestructura de asociaciones de cooperativas y sociedades anónimas laborales. El objeto de esta ayuda es financiar los gastos de mantenimiento e infraestructura que dichas asociaciones realicen para el cumplimiento de sus fines. De la revisión efectuada destacamos:

1. Sólo aparece como receptora de esta ayuda la Asociación Navarra de Empresas Laborales (ANEL) que desde 1989 ha recibido por este concepto un total de 184,8 millones. Desde 1993, la ayuda anual está estabilizada en 31,8 millones.

2. En nuestra opinión este tipo de ayuda tiene difícil consideración como de fomento al empleo.

3. No se han definido los criterios objetivos que permitan tanto su concesión como su cuantificación.

4. No consta en el expediente justificación del importe concedido.

5. ANEL sólo tiene obligación de remitir sus cuentas anuales, las cuales se analizan pero sin un objetivo concreto, de tal manera que en 1994 el informe técnico de análisis es posterior a la concesión de la ayuda. En definitiva, no se realiza seguimiento alguno referente a sus gastos, fuentes de financiación -públicas y/o privadas- y resultados anuales.

6. La concesión de 1994 se realizó con informe negativo de la Intervención Delegada centrado fundamentalmente en los aspectos anteriores.

- Rentas de subsistencia. Se aplica exclusivamente a socios-trabajadores de cooperativas y no de sociedades anónimas laborales. Este tipo de ayuda ha funcionado escasamente, ya que, por ejemplo, en 1994 se han tramitado un total de 11 expedientes.

- Ayuda a la formación y difusión del cooperativismo

1. El objetivo de estas ayudas -cursos sobre el estudio de la empresa y peculiaridades de la economía social- tendría más encaje dentro de las acciones de formación que en las de fomento directo del empleo.

2. No está definido el procedimiento de concesión y seguimiento de estas ayudas.

3. En los expedientes revisados de 1994, la subvención alcanza el 50 por ciento del coste presentado, sin que se justifique este porcentaje.

4. La justificación contenida en los expedientes es fundamentalmente autojustificación emitida por la entidad beneficiaria.

5. No constan en los expedientes los siguientes documentos: relación de alumnos a los cursos, justificación de asistencia de los mismos, cuestionario de evaluación, acreditación de que se ha realizado efectivamente y confirmación de la empresa receptora del curso.

- Ayudas de asistencia técnica. Fundamentalmente son ayudas para financiar planes de viabilidad.

1. Si bien existe impreso normalizado, no hay formalmente normas de concesión aprobadas.



2. Se observa ciertas carencias o deficiencias en las memorias justificativas de la necesidad a cubrir y en los presupuestos alternativos presentados por diversas firmas para su realización.

C.1.3.4.) Centros especiales de empleo, destacamos:

- En el periodo analizado, funcionan en Navarra 10 centros con una población de trabajadores minusválidos de 545 en 1994 y 579 en 1995. La principal beneficiaria de estas ayudas es la empresa Tasubinsa, que también cuenta con el mayor número de empleados.

- En las ayudas para salarios y cuotas de seguridad social, no se sigue un criterio contable homogéneo para la realización del corte de operaciones a final del ejercicio.

- En las ayudas para déficit presupuestario,

1. Su cuantificación se determina en función de los baremos señalados en los respectivos convenios.

2. No se verifica el seguimiento de un plan de viabilidad, si bien son entidades con fuerte carácter social.

3. No siempre se presenta información económico-financiera desglosada entre las actividades desarrolladas por el Centro y el resto de actividades de la propia organización.

- Ayudas para inversiones,

1. No hay normas escritas relativas a tipo de inversión, plazo para la solicitud, justificación y determinación del importe a subvencionar.

2. No consta referencia a la viabilidad técnica, económica y financiera de la inversión.

3. Las ayudas para inversiones de mantenimiento que no creen puestos de trabajo tiene difícil encaje en la actual normativa.

No obstante, no puede obviarse el carácter social que concurre en este tipo de ayudas, por lo que las deficiencias señaladas deben modularse teniendo en cuenta tal característica.

C.1.4.) Contraste de estas ayudas con las concedidas por el Departamento de Industria al objeto de verificar la posible duplicidad.

Al objeto de verificar que no se han duplicado determinadas ayudas concedidas por la Administración Foral -en concreto, las objeto de este informe y las semejantes del Departamento de Industria-, se han realizado diversas pruebas de contraste para 1994, cuyos resultados se exponen a continuación:

- 1º. Las ayudas de Trabajo se conceden normalmente con anterioridad a la inversión o contratación, en tanto que las de Industria, en general, exigen la presentación de documento justificativo un año o dos años después en función de cada caso. Ello dificulta cualquier actuación de comparación y control.

- 2º. Subvención directa para empleo -Industria- con subvención directa por incorporación de socios trabajadores en cooperativas y SAL -Trabajo-. No se detectan duplicidades, si bien, por ejemplo, se observa que una empresa presenta y obtiene ayudas para la contratación de trabajadores distintos en ambos Departamentos.

3º. Subvención directa para inversión -Industria- con préstamo subvencionado por inversión para cooperativas y SAL -Trabajo-. En el cruce de la información se ha detectado cinco casos o beneficiarios comunes. Del trabajo realizado concluimos que al parecer se trata de la misma inversión que se beneficia de ambas ayudas (20% de ayuda a la inversión para las SAL, por Industria- Préstamos bonificados en 5 puntos para cooperativas y SAL, por Trabajo), si bien las sumas de las mismas no supera el coste total de la citada subvención. En la regulación de estas ayudas no se cita la posible incompatibilidad entre ellas.

Recomendaciones sobre ayudas al empleo:

Sería conveniente armonizar, uniformizar y, en su caso completar, las normativas forales y estatales reguladoras de estas ayudas al objeto tanto de mejorar su comprensión por parte del posible beneficiario como de facilitar una adecuada gestión.

Analizar la razonabilidad de que determinados tipos de ayudas semejantes se gestionen por distintos departamentos.

Indicar expresamente las incompatibilidades expresas de estas ayudas entre sí y entre el resto de ayudas al empleo, estableciendo mecanismos y/o procedimientos que garanticen tal requisito.

Dotar a las unidades administrativas responsables de un correcto soporte informático que les permita mejorar la gestión de las ayudas.

Procurar aplicar con la oportunidad y el rigor preciso los criterios contables-presupuestarios.

Debe reflexionarse sobre la operatividad real de determinados requisitos o documentación que se exige, teniendo en cuenta las posibilidades del Servicio y la existencia de fórmulas alternativas.

Evaluar periódicamente el impacto real de estas ayudas sobre la creación de empleo.

C. 2.) Ayudas a la formación profesional ocupacional.

El trabajo realizado en este tipo de ayudas se desglosa en tres apartados; el primero hace referencia a una comparación entre los datos más relevantes de los ejercicios analizados; en el segundo, detallamos las principales conclusiones y consideraciones relativas al procedimiento general de concesión, control y seguimiento de las mismas; en el último, nos centramos en la revisión de las ayudas concedidas al Instituto Navarro de Mando Intermedios (en adelante, INAMI) como principal destinatario de las mismas.



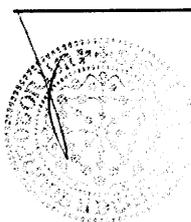
C.2.1.) Comparación datos 1994-1995.

En el cuadro siguiente se presenta, para 1994 y 1995, el número de acciones de formación subvencionadas, los alumnos participantes, en su caso, y el coste total de las subvenciones concedidas para cada tipo de ayuda.

Acciones formativas 1994-1995

	1994			1995		
	Número de cursos	Número de alumnos	Total Subv. (en millones)	Número de cursos	Número de alumnos	Total Subv. (en millones)
A) Cursos						
Recualificación de pymes	152	2.128	219,7	248	3.505	299,5
Iniciativa Euroform	1	30	3,8	—	—	—
Salud Laboral	18	426	1,9	9	202	3,2
Empr. con compromiso empleo	20	293	16,3	27	364	26,9
Postgraduados	60	1.000	66,7	49	1.391	80,5
Colectivos desfavorecidos	43	732	89,9	35		88,0
Formación de formadores	12	150	7,1	7	89	5,5
Intercambios internacionales	9	132	7,9	8	81	8,1
Otros colectivos	109	2.535	45,0	98	2.684	60,2
Total	425	7.426	458,3	481	8.316	572,0

B) Otras acciones						
Diagnósticos	18	—	13,8	65	—	47,8
Planes de formación	4	—	20,7	23	—	71,1
Estudios e inf. evaluación	3	—	21,0	6	—	36,6
Iniciativa Horizon (acciones)	1	—	22,1	—	—	—
Total	26		77,6	94		155,5



Como puede apreciarse, en cuanto a cursos, su número se ha incrementado en 1995 en relación con el año anterior en un 13 por ciento y el de alumnos en un 12 por ciento. Este aumento se explica fundamentalmente por las acciones de recualificación de pymes.

Destaca igualmente el aumento de diagnósticos y planes de formación.

Las acciones de Horizon y Euroform se transfieren su gestión en 1995 al Servicio de Desarrollo Regional del Departamento de Economía y Hacienda.

En relación con las cuantías de las subvenciones concedidas, el importe total ha pasado de 535,9 millones en 1994 a un monto de 727,5 es decir, un aumento del 13 por ciento.

Este mismo porcentaje de incremento del 13 por ciento se produce si analizamos exclusivamente las subvenciones a cursos y coincide, igualmente, con el aumento experimentado por este tipo de acciones en 1995.

Los informes de evaluación se refieren al coste que ha supuesto los estudios de evaluación de las acciones formativas contratados con la Universidad Pública de Navarra y cuya imputación a gasto por transferencia es discutible.

C.2.2.) Procedimiento General

De la revisión de los procedimientos de gestión de este conjunto de ayudas destacamos los siguientes aspectos:

1º. De acuerdo con el artículo 15 del Decreto Foral 89/1993, de 8 de marzo, por el que se regula la Formación Profesional Ocupacional, el Gobierno de Navarra elaborará un Censo de entidades colaboradoras en Formación Profesional Ocupacional. Dicho Centro no se ha constituido, si bien como el propio Decreto Foral señala, se considera colaboradores a los centros homologados hasta la fecha por el INEM.

No obstante, se aceptan también centros no homologados siempre que se consideren solventes.

2º. Las concesiones se realizan mediante convocatoria anual. Al respecto, hay que señalar que en 1994, no se aplicaron rigurosamente los plazos de admisión de solicitudes ni se emplearon criterios de preferencia para el reparto o concesión en tanto existiera crédito presupuestario o fuera de interés la acción formativa.

En 1995, si se aplica el límite temporal y las ayudas se conceden previa la decisión de una comisión técnica del Servicio, teniendo en cuenta las prioridades que establece la convocatoria, a pesar del carácter genérico de las mismas.

En general, no queda constancia de los criterios y de la valoración técnica utilizada en el proceso. Tampoco se argumenta por escrito el rechazo de peticiones.

Habitualmente y antes de la concesión formal, existe un proceso de negociación entre el servicio y las entidades potencialmente solicitantes al objeto de determinar las acciones y ayudas del ejercicio.

3º. El importe concedido es el límite máximo que fija el Gobierno. A partir de 1994 se utilizan unos módulos de coste -no aprobados formalmente- para cuantificar la subvención de los distintos capítulos de gastos, no permitiendo la compensación entre los distintos elementos de coste que lo componen. Estos módulos se intentan aplicar en general a las concesiones del 1er. semestre del citado año.

Ahora bien, en el segundo semestre y ante los problemas planteados por el principal receptor de las ayudas -INAMI-, en la cuantificación de las ayudas concedidas a éste instituto no se tienen en cuenta los citados módulos individuales.

En 1995, se ha simplificado la aplicación de los mismos al permitir provisionalmente la compensación entre epígrafes y al reducir éstos a los siguientes tres grupos de gasto:

- Profesorado
- Gastos generales
- Gastos de difícil justificación (hasta un 10 por ciento de los anteriores)

En definitiva, lo que se ha determinado es un módulo global de coste/hora cuyo importe viene calculado en función de las dificultades técnicas del curso y abarca desde las 13.500 hasta las 25.000 pesetas/hora.

Los anteriores comentarios reflejan en definitiva una indefinición en la determinación de los costes aceptables y, por consiguiente, en la cuantificación de la subvención que ha provocado, entre otros aspectos, la existencia de informes negativos de la intervención-delegada en determinados expedientes.

4º. En relación a la justificación exigida al beneficiario, en 1994 se normaliza el procedimiento, exigiendo, para cada acción subvencionada, las correspondiente facturas y en el supuesto de autojustificaciones, la necesaria documentación acreditativa del gasto.

No obstante, INAMI presenta la justificación de gasto de forma global, es decir, de todas las acciones de las que resulta beneficiario, contraviniendo, en consecuencia, lo



establecido en la normativa y pudiendo en consecuencia compensar gasto entre los diversos cursos. Se acepta dicha documentación, a pesar de la existencia de informes negativos de la intervención-delegada.

En 1996 se ha simplificado el procedimiento de justificación, al limitarse éste a una certificación del beneficiario de los gastos en que ha incurrido en la acción formativa; no obstante, la documentación justificativa debe encontrarse a libre disposición, en su caso, de los servicios del Gobierno para su revisión.

Igualmente reseñamos el retraso que se observa en la revisión de la justificación, estando pendiente a la fecha de emisión de este Informe, por ejemplo, la revisión y liquidación de los cursos impartidos en 1995 por INAMI.

Por último, y en relación con este apartado y con el anterior de los módulos, conviene indicar que por Resolución del Director General de Trabajo de 22 de marzo de 1996 se han aprobado unas normas al objeto de uniformizar y estandarizar el contenido de los expedientes, el importe de los módulos y la formas de justificación de los gastos por parte de los beneficiarios. La aplicación de esta resolución podría solventar, en principio, gran parte de los problemas detectados en este trabajo.

5°. Contablemente, estas ayudas se registran en dos líneas presupuestarias en función de si existe o no cofinanciación europea.

No obstante en 1994, en la línea no cofinanciada se incluyen programas cofinanciados no previstos inicialmente como tales. Así, la línea de programas cofinanciados debería reflejar un gasto realizado de 425 millones y no de 247 millones; al contrario, en la otra línea su saldo sería de 103 y no de 286 millones.

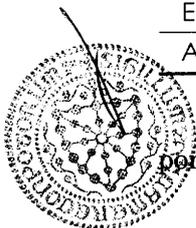
Estas líneas no se descomponen en sublíneas bien por programas de actuación, bien por tipología de ayudas o bien cualquier otro desglose que favorezca su gestión, efectuándose su control de forma extracontable. Al respecto conviene señalar que la Unión Europea exige la implantación de un sistema contable independiente y/o auxiliar que permita obtener toda la información financiera precisa sobre las acciones cofinanciadas tanto de forma individual como conjunta.

6°. En cuanto a los perceptores, los 528 millones de pesetas de ayudas de 1994 se han distribuido entre 81 entidades, si bien, de acuerdo con la información que proporciona la contabilidad, el 71 por ciento del total de ayudas las reciben 11 entidades que son las siguientes:

Entidad beneficiaria	Importe
	(en millones de pesetas)
Instituto Navarro de Formación Mandos Intermedios (INAMI)	143,1
Fondo de Promoción del Empleo	53,2
Asociación Navarra de Formación y Empleo	49,3
Empleo y Desarrollo S.L.	23,9
Productora de Servicios Avanzados	23,4
Asociación de la Industria de Navarra (AIN)	19,7
Ceinsa	15,3
Fundescoop	13,7
Gráficas Estella	11
Asociación antiguos alumnos Instituto Donapea	10,9
Asociación Padres Instituto Virgen del Camino	10,4

En 1995 las entidades beneficiarias son aproximadamente unas 120, concentrándose en 12 de ellas -que perciben individualmente más de 10 millones- el 64 por ciento del total. Estas entidades son las siguientes:

Entidad beneficiaria	Importe
	(en millones de pesetas)
Instituto Navarro de Formación Mandos Intermedios (INAMI)	249,5
Ceinsa	37,2
Universidad Pública de Navarra	24
Fundación laboral de la Construcción	20,1
Productora de Servicios Avanzados	23,4
Fondo de Promoción del Empleo	18,1
Instituto Salesianos	17,3
Unicables	16,3
Fundación Formación y Empleo	16
Eyser	15,3
Gráficas Estella	11,3
Empleo y Desarrollo SL	11,1
Anafe	10,4



De los listados anteriores destacamos igualmente que INAMI concentra el 27 y el 36 por ciento de las ayudas concedidas en 1994 y 1995, respectivamente.

7. Control a posteriori. En general los procedimientos aplicados por el Servicio para verificar la correcta aplicación de las subvenciones entregadas no garantizan que las acciones formativas se hayan ejecutado de acuerdo con las condiciones -tanto de calidad como de cantidad- de concesión. Así, el procedimiento no permite verificar:

- Que el curso se haya realizado efectivamente.
- Que la duración sea la prevista.
- El cumplimiento de los requisitos exigidos a los alumnos.
- La calidad del curso.
- El control del material entregado
- La evaluación de los resultados de la acción.
- La existencia de otras fuentes de financiación, en particular aportaciones de los alumnos y de otras Administraciones.

No obstante se aprecia una cierta evolución positiva en este campo a partir de 1995, al implantarse y/o exigirse con mayor rigor determinadas medidas al objeto de cumplir los aspectos anteriores; así citamos:

- Fichas de alumnos.
- Documentación sobre los requisitos que deben cumplir los alumnos.
- Recepción de material entregado.
- Partes de asistencia.
- Visitas in situ de técnicos del servicio.

Al respecto, debe indicarse, igualmente, que la anteriormente citada Resolución del Director General de Trabajo de 1996 podría asegurar en mayor medida la efectividad de la acción formativa.

8. Evaluación del impacto. En materia de formación, el Servicio contrató con la Universidad Pública de Navarra la realización de estudios sobre evaluación de programas cofinanciados por el Fondo Social Europeo, cuyas principales conclusiones se reflejan en el punto VII.3.

Hay que indicar al respecto, que la evaluación posterior es una obligación impuesta por la Unión Europea en su diversa normativa reglamentaria con el fin de comprobar a posteriori la correcta realización de los objetivos fijados inicialmente y de dictaminar acerca de las posibles desviaciones con respecto a esos objetivos.

C.2.3.) Seguimiento de las subvenciones concedidas al Instituto Navarro de Mandos Intermedios (INAMI).

El INAMI es una fundación constituida por la Confederación de Empresarios de Navarra y la Unión General de Trabajadores, que con un capital de 200.000 pesetas, persigue la consecución, principalmente, de los siguientes objetivos, de acuerdo con su escritura fundacional:

- a) La orientación y capacitación de los trabajadores a la evolución tecnológica y nuevas profesiones.
- b) La actualización y perfeccionamiento en el desempeño de su puesto de trabajo.
- d) La orientación profesional y ocupacional de los jóvenes en situaciones de acceso al primer empleo.

Dado que este Instituto, por una parte, es el principal receptor de este tipo de ayudas y que, por otra, se han observado ciertas peculiaridades y/o deficiencias en su tramitación y justificación, se ha procedido a revisar los expedientes correspondientes a los ejercicios de 1994 y 1995, distinguiendo, por sus especificidades, en el primer año citado los correspondientes al primer y segundo semestre.

Previamente a éste análisis conviene indicar que el INAMI, en general, no imparte los cursos o acciones subvencionados sino que se limita a coordinar su organización, actuando, en definitiva, como intermediario que cobra la comisión correspondiente - normalmente un 4 por ciento- y como interlocutor-receptor de subvenciones de la Administración.

1994

Durante este ejercicio, si bien solicitó ayudas para un total de 89 acciones por importe de 159,3 millones, finalmente sólo se impartieron 87 con un coste de 143 millones.

a) Primer semestre:

De la revisión efectuada destacamos:

- Los presupuestos presentados por el INAMI no se acomodan a los conceptos económicos establecidos, mediante módulos, por el Departamento para la solicitud de estas ayudas.

- Los gastos que se aceptan se corresponden con el módulo máximo establecido para cada una de las partidas, aún cuando el coste presentado por la entidad sea inferior o no se contemple como tal. Esta actuación del Departamento motiva que el Interventor-delegado presente un informe negativo, al cual se responde que dado que los módulos tienen carácter interno, el Instituto no ha podido tener conocimiento exacto de su contenido.

- La calificación asignada a los cursos -definida por la dificultad técnica y por la cualificación de los alumnos, que incide sustancialmente en la cuantificación del módulo- no se justifica adecuadamente ni por la entidad beneficiaria ni por la propia Administración.

- Con los criterios anteriores, los costes aceptados ascienden alrededor del 74 por ciento, subvencionándose el 100 por cien de los mismos.

- En la concesión se establecen, fundamentalmente, los requisitos de que las facturas justificativas se presentarán en un plazo de 30 días después de la finalización de la acción y que la subvención no podrá superar el coste real de cada acción.

Segundo semestre:

- Los presupuestos presentados se adaptan a los conceptos económicos establecidos por el Departamento.

- Para la determinación de los costes aceptables, no se aplican los módulos establecidos, admitiéndose, en consecuencia, los costes presentados por Inami. Esta actuación suscita un informe negativo de la Intervención.

- En cuanto a los requisitos justificativos, nos remitimos a los comentarios referidos al primer semestre.

b) Pago.

En el momento de la concesión se abona entre el 50 y el 75 por ciento de la subvención, en función de si se trata de acciones fuera o dentro del objetivo 2; el resto, ante la justificación del gasto.

c) Liquidación.

- La justificación se presenta por INAMI en marzo de 1995, si bien la liquidación no se produce hasta diciembre del mismo año.

- La anterior justificación no está individualizada por acción sino por entidad colaboradora. En consecuencia no puede controlarse ni verificarse el cumplimiento de los requisitos señalados anteriormente.

- Una parte significativa de la justificación se documenta en autocertificaciones emitidas por las propias entidades y por el reparto y/o imputación de cargas generales (administración, amortización, personal directivo,...) sin que conste expresamente los criterios seguidos. En algunos supuestos analizados, los gastos generales y de estructura representan hasta un 50 por ciento del total de coste presentado.

- Si bien se no se aceptan gastos por importe de 9 millones, se autoriza la liquidación presentada, procediéndose al pago correspondiente, pese a la existencia de informe negativo del Interventor.

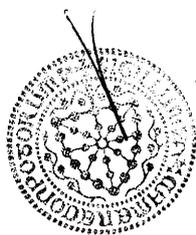
1995

En este ejercicio, las relaciones entre el INAMI y la Administración se formalizan mediante la firma de un Convenio, donde se establecen, entre otros aspectos, 198 acciones a subvencionar por un importe total de 249,2 millones.

Igualmente se señala la fórmula de pago: 25 por ciento a la firma del Convenio, 50 por ciento al inicio de cada acción formativa y 25 por ciento a la presentación de la memoria final.

Del trabajo realizado, señalamos:

- Los costes aceptados están dentro de los módulos señalados por la Administración aunque, en general, en su banda más alta. Este aspecto se justifica en el Convenio por: "1. La calidad de la formación impartida, y 2. La consideración de INAMI como lu-



gar de encuentro de los más representativos interlocutores sociales, circunstancia que facilita la correcta ejecución de las acciones formativas concertadas (sic)".

- En un informe de la Intervención relativo, entre otros aspectos a la cuestión anterior, se señala que estos costes, comparados con cursos análogos que se imparten por los mismos colaboradores con el INEM resultan a precios superiores para el Gobierno de Navarra que pueden oscilar entre el 100, 60 y 44 por ciento" según el tipo de curso.

- De las resoluciones aprobatorias del pago del 50 por ciento, se deduce que se han iniciado 226 cursos con un importe subvencionable de 246,7 millones. Es decir, se han impartido 28 cursos más de los previstos en el convenio, con un coste inferior de 2,5 millones, si bien existen cursos que no se han impartido junto con otros que no estaban incluidos inicialmente en el convenio. Igualmente se aprecia acciones con duración distinta a la prevista. Salvo las anteriores resoluciones, no consta autorización expresa de la Administración de las modificaciones observadas.

- El INAMI presenta la justificación final en julio de 1996, por lo que aún se está pendiente de revisar y liquidar, ya que se ha solicitado documentación complementaria.

Recomendaciones sobre las ayudas a la formación:

Concluir el censo de entidades colaboradoras en formación profesional ocupacional.

Completar la normativa reguladora de todas estas ayudas, homogeneizando su contenido y precisando con especial rigurosidad al menos los siguientes aspectos relativos a su concesión:

1. Plazo de presentación de solicitudes.
2. Criterios objetivos para la concesión y cuantificación del importe de la subvención.
3. Delimitación de los gastos susceptibles de subvencionar.
4. Normas estrictas en materia de justificación.
5. Otras fuentes de financiación de la acción formativa.

Mejorar el conjunto de procedimientos que garanticen un adecuado seguimiento y control de las ayudas concedidas. En particular todos los aspectos relativos a su justificación -tanto en plazos como en calidad-, realización efectiva de la acción subvencionada, cumplimiento de requisitos específicos por parte de los alumnos y control de ingresos complementarios.

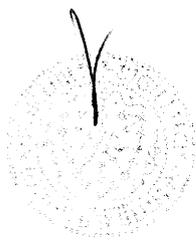
El actual procedimiento simplificado para presentar la justificación mediante una sola certificación de la entidad beneficiaria debe completarse necesariamente con la aplicación de un plan sistemático de revisión sobre los justificantes reales.

Determinadas acciones -intercambios y salud laboral- se gestionan conjuntamente con otros servicios, por lo que podría estudiarse la conveniencia de mantener tal situación y más cuando la actuación de Trabajo se limita casi exclusivamente a satisfacer la ayuda.

Potenciar el papel de la Intervención, tanto en su vertiente de control de legalidad como de control financiero.

Diseñar procedimientos que permitan evaluar periódica y sistemáticamente el impacto real de las acciones formativas subvencionadas.

Por último, cabe señalar que, en general, las anteriores recomendaciones ya se han empezado a implantar y a aplicar a partir de 1996.



VII. Análisis de la eficacia, eficiencia y economía obtenidos en la gestión del programa

Teniendo en cuenta las limitaciones que se recogen en el apartado III del presente informe, a continuación se presentan los resultados del trabajo realizado al objeto de verificar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la ejecución del programa fiscalizado.

Este apartado se estructura, a su vez, en cuatro subapartados; en el primero se analiza la propia definición y configuración del programa en cuanto, por una parte, a sus objetivos e indicadores y por otra al seguimiento efectivo del grado de cumplimiento de los mismos; en el segundo, se exponen una serie de comentarios y características generales de las ayudas revisadas; en el tercero y partiendo de los datos obtenidos directamente de la memoria de actividades del Servicio, se expone su evolución en el periodo de 1991 a 1995; por último, en el cuarto apartado se comentan las principales conclusiones de los Informes que sobre la evaluación de las acciones formativas del programa ha realizado, a instancias de la Administración, la Universidad Pública de Navarra.

VII.1. Seguimiento y evaluación de los objetivos e indicadores del programa

La pretensión de realizar un análisis del grado de cumplimiento de los objetivos del programa a través del seguimiento de sus indicadores está limitada y condicionada por los siguientes factores:



a) Los objetivos y acciones especificados son significativos y definen la finalidad que persiguen aunque de forma muy general.

b) Dichos objetivos no están cuantificados, ni valorados económicamente ni relacionados con los créditos presupuestarios.

c) El programa presenta unos indicadores -véase Anexo 1- que no están relacionados directamente con los objetivos sino que se limitan a cuantificar la gestión administrativa realizada por la unidad responsable del programa. Por otra parte, en los ejercicios de 1994 y 1995, la presentación de los indicadores se limita básicamente a modificar y actualizar su cuantificación. No obstante, se reconoce la dificultad que plantea el establecimiento de objetivos e indicadores para cuantificar ayudas de carácter social.

d) Relacionado con los puntos anteriores, no se realiza un seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos y de análisis de las desviaciones, en su caso, producidas. Ahora bien, sí se elabora una memoria reflejo de la actividad desarrollada en el ejercicio, que en algunos aspectos analiza cuestiones de eficacia de las ayudas al empleo. Respecto a las de formación cofinanciada con fondos europeos, los resultados obtenidos con su aplicación se realiza mediante un estudio cuya ejecución se contrata con terceros.

e) Por último, la gestión realizada por el Servicio no se limita exclusivamente a la promoción del empleo sino que abarca además actuaciones en materia de registros de cooperativas y sociedades anónimas laborales.

En conclusión, los comentarios anteriores no nos permiten pronunciarnos acerca del grado de eficacia, eficiencia y economía del programa, con la actual definición de objetivos e indicadores.

Recomendaciones:

Realizar un esfuerzo para la concreción de objetivos e indicadores representativos de la actividad prevista en el programa.

Efectuar un seguimiento, a lo largo del ejercicio, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos a través de sus correspondientes indicadores, analizando y cuantificando las desviaciones existentes entre lo previsto y lo finalmente realizado. Los resultados anuales de este seguimiento se incluirán en la memoria anual del Servicio.

Por otra parte, el objetivo final de la lucha contra el desempleo constituye la finalidad básica no sólo de este programa sino de otros programas del propio Gobierno de Navarra e incluso de otras administraciones públicas. Esta dispersión dificulta enormemente el análisis operativo y de impacto directo conseguido con la ejecución del programa de promoción del empleo.

A continuación efectuamos una serie de análisis y recomendaciones que pueden incidir en una mejora de la eficacia y eficiencia del programa.

VII.2. Comentarios generales a las ayudas

Las ayudas que contiene el programa -descritas en el apartado II de este informe- junto al resto de ayudas directas al empleo contempladas en otros programas del Gobierno de Navarra y de administraciones públicas -Anexo 2- conforman un conjunto que nos merece los siguientes comentarios:

1º. Amplia tipología de ayudas que persiguen el mismo objetivo básico. Esta amplitud dificulta su seguimiento y control por los servicios públicos implicados.

Por ello, sería conveniente analizar la virtualidad de las distintas figuras-ayudas existentes con el objetivo de proceder a su ordenación, armonización y, en su caso, simplificación sin que, lógicamente, pierdan efectividad y operatividad; en este sentido, debería evitarse que un mismo colectivo y por las mismas causas pueda ser atendido por departamentos distintos.

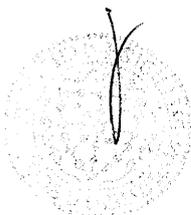
2º. La anterior dispersión de figuras y unidades responsables de su gestión hace bastante compleja su comprensión por parte del posible beneficiario, limitando en consecuencia la transparencia que debe imperar en todo proceso de actuación pública. Por ello podría estudiarse la posibilidad de que el Gobierno de Navarra disponga de una "oficina-ventanilla única" al objeto de informar al posible beneficiario de las distintas ayudas y de las dependencias responsables de su gestión.

3º. Los importes de gran parte de las ayudas no se han actualizado desde 1986, por lo que pueden suponer un freno a su operatividad. En consecuencia debe analizarse la oportunidad de poner al día los importes de las distintas ayudas al objeto de que los mismos se adaptan a la realidad económica.

Por otra parte, los límites de subvención que se establecen en este tipo de ayudas no permitan colaborar realmente en la financiación de inversiones de gran cuantía, por lo que podría analizarse la conveniencia de cuantificar las ayudas en función de hasta un porcentaje máximo de la inversión.

4º. Es necesario mejorar la coordinación entre los distintos departamentos y administraciones implicados al objeto de evitar posibles duplicidades en las ayudas. Al respecto convendría que cada norma reguladora de las distintas ayudas estableciera claramente las incompatibilidades que conlleva su concesión.

5º. Dado que los procedimientos de control aplicados por el Servicio no garantizan, en general, que las subvenciones concedidas se han aplicado correctamente por el be-



neficiario, sería conveniente diseñar un sistema de control que asegurase tal aplicación y en el que podría jugar un papel fundamental, por ejemplo, la Sección de Auditoría de la Intervención del Gobierno de Navarra.

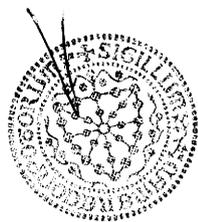
6°. Particularmente para las ayudas al empleo, no se realiza en general una evaluación posterior de los resultados operativos y de las repercusiones económico-sociales derivadas de la ejecución y materialización de las mismas. En consecuencia, se desconoce su verdadero impacto en el empleo.

En cuanto a las acciones de formación, en 1994 y fundamentalmente en 1995 se ha realizado a través de la Universidad Pública de Navarra un estudio-informe de evaluación de programas cofinanciados con el Fondo Social de Empleo cuyos aspectos y conclusiones principales se exponen en el epígrafe VII.4.

7°. Sería conveniente que, dentro del marco temporal que se considere preciso, se analizara y evaluara periódicamente la repercusión de las distintas ayudas tanto sobre el ciudadano como de los objetivos de los programas, al objeto de adecuarlas y actualizarlas a las nuevas prioridades o finalidades previstas por la Administración.

VII.3. Evolución de las ayudas del programa en el periodo de 1991 a 1995

No ha sido posible incluir un análisis relativo al número de trabajadores beneficiados y/o al número de expedientes administrativos ya que o bien no se dispone de información completa o bien la existente no es homogénea o comparable. No obstante si se dispone de esta información aunque exclusivamente para las ayudas de origen en la normativa navarra.



Por tanto el trabajo se ha limitado, partiendo de los datos de la memoria, a:

- Evolución 1991-1995 de los importes totales de los tres bloques –empleo, centros especiales de empleo y formación– efectuándose tanto en pesetas corrientes como constantes.
- Evolución 1991-1995 del número de trabajadores beneficiados de las ayudas de origen foral.
- Análisis de determinadas características de los anteriores trabajadores para los ejercicios de 1994 y 1995.

VII. 3. 1. Evolución 1991-1995 del gasto total de estas ayudas

De acuerdo con el cuadro siguiente en el periodo de 1991 a 1995, el total de ayudas gestionadas por el programa en pesetas corrientes se ha incrementado en un 21 por ciento; sin embargo, si el análisis lo efectuamos en pesetas constantes, se ha reducido del 2 por ciento.

Evolución de las ayudas de empleo y formación (91-95), en pesetas corrientes

	1991		1992		1993		1994		1995	
	Importe concedido	Año Base	Importe concedido	s/año Base						
Ayudas empleo	709.100.882	100	559.294.622	79	343.948.641	49	392.922.689	55	467.856.867	66
Ctros. espec. empl.	527.119.835	100	541.887.514	103	546.558.739	104	548.026.397	104	556.802.768	106
Ayudas formación	213.125.744	100	226.341.500	106	368.969.570	173	535.887.855	251	727.467.804	341
Total	1.449.346.461	100	1.327.523.636	92	1.259.476.950	87	1.476.836.941	102	1.752.127.439	121

Evolución de las ayudas de empleo y formación (91-95).

Índices en pesetas constantes

	Año Base 1991	Índice 1992	Índice 1993	Índice 1994	Índice 1995
Ayudas empleo	100	75	43	47	53
Centros especiales de empleo	100	98	92	89	86
Ayudas formación	100	101	155	215	277
Total	100	87	78	87	98

Si nos centramos en cada uno de los bloques, observamos:

- El total de ayudas al empleo han disminuido, en pesetas constantes, en un 47 por ciento, es decir, 241 millones, en pesetas corrientes. Se explica este dato por la reducción importante que experimentan las ayudas a cooperativas y sociedades anónimas laborales y en menor medida a autónomos.

- Las subvenciones a centros especiales de empleo han disminuido, en pesetas constantes, en un 14 por ciento, fundamentalmente en ayudas a proyectos de interés social.

- Las ayudas a formación profesional se ha incrementado considerablemente en el periodo analizado, pasando de 213 millones en 1991 a 727 millones en 1995; en pesetas constantes, este aumento ha sido del 277 por ciento. Se justifica este aumento por el experimentado en las ayudas cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en tanto que las propias del Gobierno están prácticamente estabilizadas desde 1993.

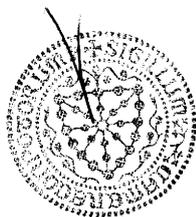
VII. 3. 2. *Evolución 1991-1995 de los trabajadores beneficiados por las ayudas al empleo de origen foral*

En el cuadro siguiente se refleja el número de trabajadores que se han visto beneficiados por la aplicación de las ayudas al empleo reguladas por normativa foral. Esta misma información no se dispone respecto a las ayudas cuyo origen es la normativa estatal, ya que el Servicio no lo recoge en su memoria.

Ejercicio	Coop-SAL	Titulados sin experienc.	Autónomos	Total	Indice
1991	753	326	189	1.268	100
1992	737	291	162	1.190	94
1993	225	418	92	735	60
1994	238	265	92	595	47
1995	239	359	96	694	55

De su análisis destacamos:

- Por ejercicios, desde 1991 a 1995, el número de trabajadores beneficiados por las ayudas forales ha disminuido en un 45 por ciento. Porcentaje, lógicamente parecido a la reducción del total de ayudas al empleo del programa en idéntico periodo.
- Por bloques, el único que experimenta aumento es el titulados sin experiencia que se incrementa en un 10 por ciento; en tanto, los de cooperativas-sociedades anónimas laborales disminuyen en 68 por ciento y los autónomos lo hacen en un 49 por ciento.



VII. 3. 3. *Análisis de determinadas características de los trabajadores beneficiarios de las ayudas de origen foral entre 1994 y 1995*

De acuerdo con los datos de la memoria, destacamos las siguientes características relativas a los trabajadores beneficiados de las ayudas forales:

- Sexo. Alrededor del 60 por ciento de los beneficiarios -tanto en 1994 como 1995- se corresponden con el sexo masculino.
- Edad. En el cuadro siguiente se muestra, en porcentaje y de acuerdo con una serie de estratos, la edad de los trabajadores beneficiados.

Edad	Porcentaje 1994	Porcentaje 1995
- 25	39	37
25 - 35	26	31
35 - 45	26	24
+ 45	9	8
Total	100	100

Es decir, se observa un cierto rejuvenecimiento de los trabajadores beneficiarios ya que los menores de 35 años representan, en 1995, un 68 por ciento frente a un 65 por ciento en 1994.

• En cuanto al tiempo en desempleo, a continuación se muestra, en porcentajes, la correspondencia existente entre los trabajadores beneficiarios y el tiempo en que se han encontrado en desempleo.

Desempleo	Porcentaje 1994	Porcentaje 1995
- 3 meses	57	62
4-6 meses	7	7
7-12 meses	7	7
13-24 meses	9	5
25-36 meses	3	2
+ 36 meses	17	17
Total	100	100

De los datos anteriores destaca el aumento de contrataciones de los desempleados con menos de tres meses y la disminución de los media duración, es decir entre 1 y 2 años. El resto permanece en parecidos términos porcentuales.

VII.4. Principales conclusiones del estudio sobre la evaluación de programas formativos cofinanciados, realizado por la Universidad Pública de Navarra.



Al objeto de verificar y evaluar la operatividad y resultado de los programas de formación, el servicio contrató con la Universidad Pública de Navarra la elaboración de un conjunto de estudios relativos a:

- Analizar las necesidades de formación.
- Evaluar cómo se ha desarrollado la acción formativa.
- Analizar el impacto social y económico de las acciones.

Como metodología, se aplica fundamentalmente la técnica de la entrevista y el cuestionario apoyándose en el muestreo estadístico.

En 1994, el estudio se centró en los programas del objetivo nº 3; en 1995, sin embargo, el trabajo abarcó además del anterior objetivo, tanto al 2 como al 5b.

Como resultados más significativos de 1995 y a modo de resumen, señalamos los siguientes:

VII. 4. 1. Objetivo 2

A) En relación a los cursos ofertados por las distintas entidades o cursos de formación abierta, destacamos:

- No existe una relación directa entre las necesidades reales de las empresas y la oferta de cursos.
- La oferta de cursos puede convertirse en repetitiva.
- Entre un 4 y 5 por ciento de los asistentes, son alumnos incorporados a la acción con el fin de cubrir el número mínimo exigido y poder percibir la subvención.
- En determinadas zonas de baja densidad de población, se detectan dificultades para cubrir el número mínimo de alumnos.

B) Evaluación de los centros.

Con respecto a los centros, conviene señalar:

- En general los centros disponen de los medios materiales y estructurales adecuados.
- El profesorado de las acciones suele ser el habitualmente utilizado y en la mayor parte no son reciclados para la tarea de formación continua de adultos.
- Al no realizarse un proceso de selección de alumnos, se producen tres hechos relevantes:
 1. Dificultad del alumno para seguir el curso y falta de aprovechamiento
 2. Abandono del curso por falta de capacidad y/o conocimiento
 3. Dificultad del profesorado para adaptar el ritmo del curso a los diferentes niveles de formación de los alumnos.

C) Impacto social de la formación.

- El alumno estandarizado sería: varón, joven, mano de obra directa, participante en el curso a iniciativa propia y en una acción formativa que tiene relación directa con su puesto de trabajo. Los objetivos que persigue dicho alumno son preferentemente los de formación frente a reciclaje, promoción o profundización de conocimientos.
- En cuanto a la pregunta del grado de satisfacción o nivel de consecución de los objetivos, la respuesta mayoritaria es "bastante" con un 54 por ciento.
- De acuerdo con la opinión de los mandos de las empresas consultados, las acciones formativas se traducen en:

1. Cambios positivos en la "manera de trabajar" (más interés, colaboración...)
2. Mayor receptividad para adaptarse al cambio de tecnologías.
3. Disminución de errores e incremento de las horas útiles.
4. Cierta disminución del absentismo.

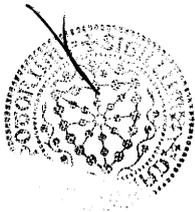
D) Evaluación económica de los cursos. Pretende un doble objetivo, por un lado, el análisis del coste en que ha incurrido el centro y de otro el resultado que ha obtenido la empresa por la mejor formación de sus trabajadores.

• Coste:

1. Cursos abiertos. El análisis de coste de los centros -que se realiza a partir de los importes presupuestados- está calculado en función al nivel técnico de las acciones -bajo, medio, medio/alto y alto- y de los diversos módulos aplicados -A, personal; B, puesta en marcha del curso; y C, gastos de difícil justificación-

- a) En los cursos de nivel bajo, el coste total por hora presupuestada se encuentra entre 11.368 -Personal System- y 20.069 pesetas/hora -Lan Bide/INAMI-
- b) Nivel medio, 10.821 -Eyser- y 22.473 ptas./hora -Lan Bide/INAMI-
- c) Nivel medio-alto, 19.519 -Fondo de Formación- y 26.003 ptas./hora -AIN/INAMI-
- d) Nivel alto, 20.576 -Salesianos- y 27.550 ptas./hora -AIN/INAMI-

2. Planes de formación. Estas acciones formativas están dirigidos fundamentalmente a cursos de calidad y de nuevas tecnologías. Su financiación no está modulada y no siempre consta el número de horas. Por ello, no se puede determinar el coste hora.



• Resultados.

A continuación se muestra una selección de ratios indicativos de los resultados operativos producidos en la empresa, separando las acciones abiertas -valores indicados en primer lugar- de los planes de formación -valores, en segundo lugar-.

1. Mejora en la productividad. En ambos, la respuesta más frecuente es "nada", situándose entre un 37 y un 32 por ciento.

2. Número de puestos de trabajo que puede ocupar o posibilidades de ocuparlo. La respuesta mayoritaria es "nada" con un 55 y un 51 por ciento.

3. Reducción de puestos de trabajo, el "no" aparece como mayoritario con un 82 y un 75 por ciento.

4. Incremento del nivel de actualización, es nulo o "nada" con 36 por ciento en abiertos, y "bastante" con un 36 por ciento en planes.

5. En captación de nuevos clientes, la respuesta mayoritaria es que en "nada" ha afectado con un 38 por ciento en abiertas; sin embargo, en planes la mayoritaria es que ha incidido "regularmente" con un 50 por ciento.

6. El incremento de la producción no se ha visto afectado significativamente, dado que la respuesta mayoritaria en ambos ámbitos es "nada" con un 37 y un 43 por ciento.

E) Evaluación de la formación desde la perspectiva de la empresa. Las conclusiones son las siguientes:

- Gran importancia a la formación, fundamentalmente en las empresas competitivas.

- Los directivos aprecian un clima favorable a la formación en las empresas, aunque hay diferencias significativas en cuanto a edad, área de trabajo, nivel educativo y tipo de relación laboral.

- Se observa que las empresas proponen un número alto de acciones de formación que difícilmente pueden asumir.

- Los planes de formación no definen con precisión sus parámetros y objetivos operativos, por lo que se dificulta significativamente la evaluación de sus resultados.

- Escasa participación de los trabajadores en los diagnósticos.

- Los comités de empresas juegan un papel meramente "ornamental" en la definición de las acciones.

El estudio concluye con la emisión de 37 recomendaciones o propuestas de futuro que los redactores presentan al Gobierno de Navarra al objeto de mejorar los resultados operativos de las acciones de formación.

VII. 4. 2. Objetivo 5b

A) Evaluación de los cursos abiertos y uniempresariales.

- El alumno estandarizado sería: varón -aunque en menor proporción que en el objetivo 2-, menor de 30 años, soltero, ocupado fijo o temporal, que asiste a la acción formativa sin conocimiento de la empresa y que dicha acción presenta alguna relación con su puesto de trabajo.

- Los objetivos que persigue son claramente de "formación", en mayor porcentaje que en el objetivo 2.

- En cuanto al nivel de consecución de los objetivos, la respuesta mayoritaria es "bastante" con un 54 por ciento, semejante a la observada en el objetivo 2.
- En relación con su satisfacción laboral, un 79 por ciento indica que ha mejorado su valoración personal como profesional o trabajador.
- Respecto a la evaluación de los centros, en general recibe una alta puntuación si bien inferior a lo conseguido en el objetivo 2. Destaca la baja nota obtenida por las cualidades de las aulas y por la duración del curso.

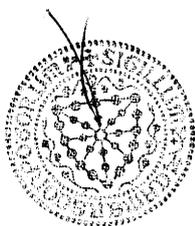
B) Evaluación económica de los cursos. Pretende un doble objetivo, por un lado, el análisis del coste en que ha incurrido el centro y de otro el resultado que ha obtenido la empresa por la mejor formación de sus trabajadores. En relación con el coste, siendo válido lo indicado en el correspondiente apartado del objetivo 2 relativo a los módulos y niveles, los resultados obtenidos son:

- a) En los cursos de nivel medio, el coste total por hora presupuestada se encuentra entre 11.075 -EYSER- y 23.300 ptas./hora -Lan Bide/INAMI-.
- b) Nivel medio-alto, 15.950 -TMI- y 22.582 ptas./hora -AIN/INAMI-.
- c) La subvención por alumno presenta unos valores entre 270.165 -Fundescoop- a 48.000 ptas./alumno -AIN/INAMI-.

C) Aproximación a los resultados de eficacia de los cursos y de los planes de formación. A continuación se muestra, siguiendo la misma sistemática que en el objetivo 2, una selección de ratios indicativos de los resultados operativos producidos en la empresa, separando las acciones abiertas de los planes de formación.

- Mejora en la productividad. En ambos, la respuesta más frecuente es "bastante", situándose entre un 37 y un 40 por ciento. Si bien los de "poco" y "nada" ascienden a 43 y 35 por ciento.
- Número de puestos de trabajo que puede ocupar o posibilidades de ocuparlo. La respuesta mayoritaria es "nada" con un 53 y un 57 por ciento.
- Reducción de puestos de trabajo, en acciones se indica que no ha existido ninguna reducción; en planes, el 11 por ciento de los encuestados afirma que tras el curso ha habido una reducción de algún puesto de trabajo.

El estudio concluye afirmando que en general son válidas las recomendaciones o propuestas de futuro incluidas en el correspondiente estudio del objetivo 2, si bien añade otras 10 específicas para el 5b.



VII. 4. 3. Objetivo 3

El estudio relativo al objetivo 3 está realizado por otro equipo de trabajo de la Universidad Pública de Navarra. De los resultados y conclusiones obtenidos destacamos los siguientes centrándonos en el ámbito de la formación ocupacional:

- Comparación de la situación laboral antes de iniciar la formación y una vez transcurrido seis meses de la misma. Antes de comenzar la formación, el 70 por ciento del alumno estaba en paro, o lo que es lo mismo, un 30 por ciento estaba ocupado; tras finalizar los cursos, y una vez pasados 6 meses, el nivel de ocupación es del 35 por ciento.

Este incremento de ocupación se aprecia en parecidos porcentajes tanto en la mujer como en el hombre y tampoco existen diferencias significativas en cuanto a la edad.

Si lo analizamos por el nivel de estudios, el menor porcentaje de inserción laboral se aprecia en los alumnos con certificado escolar/graduado escolar; los alumnos con Diplomatura Universitaria, en cambio, presentan el mayor índice.

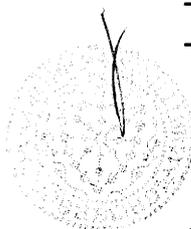
• Canales utilizados para la consecución del trabajo, en porcentaje:

Por amistades	34
Llamada de la empresa	25
Inem	18
Propio Centro formativo	12
Prensa	11
Total	100

• Tiempo de búsqueda.

Atendiendo a los siguientes estratos temporales, los resultados han sido, en porcentaje, los siguientes:

De 0 a 3 meses	67
4 a 6 meses	15
Más de 6 meses	18
Total	100



Es decir, que un 82 por ciento se colocó en un plazo inferior a los 6 meses.

• Modalidad del contrato.

Sólo un 3 por ciento de los contratos celebrados tienen el carácter de fijo, en tanto que la contratación temporal alcanza un 86 por ciento. El resto, un 11 por ciento, es autoempleo.

El perfil del colectivo que experimenta una mayor temporalidad es el alumnado que ha realizado cursos de carácter informático. En el sentido opuesto, los cursos de alta especialización, particularmente los de mantenimiento de edificios.

• Características del empleo actual.

La temporalidad sigue siendo la nota predominante en la contratación con un 82 por ciento -4 puntos por debajo de la referencia inicial-, en tanto que la indefinida ha ascendido hasta el 5 por ciento.

• Valoración psicosocial de la formación.

1. El 3 por ciento de los alumnos se siente "fracasado" con la formación recibida.
2. El 7 por ciento, "engañado"
3. El 80 por ciento ha incrementado el "interés" por su formación.
4. El 75 por ciento se siente más "preparado profesionalmente".
5. El 7 por ciento considera que fue una "pérdida de tiempo" la asistencia a las acciones formativas.
6. El 46 por ciento afirma sentirse "más seguro en la vida" como resultado de la mejora de su formación.

En definitiva, las conclusiones y consideraciones anteriores ponen de manifiesto la importancia de evaluar los resultados de las acciones formativas financiadas con fondos públicos con un doble objetivo:

- a) Satisfacción de las necesidades de los ciudadanos
- b) Rentabilizar los fondos públicos invertidos

En consecuencia, esta Cámara considera muy positivo estas colaboraciones y recomienda que se hagan extensivas, en la medida de lo posible, a las ayudas al empleo.

Por otra parte, debe considerarse la opción de diseñar un conjunto de procedimientos estandar para ejecutar tal evaluación de forma sistemática y uniformizar los estudios realizados bien por la propia Administración Foral o bien por encargo a terceros.

Por último conviene reflexionar tanto sobre las propuestas de futuro que contienen los distintos estudios como sobre los resultados obtenidos al objeto de garantizar que las ayudas públicas se orientan a satisfacer en la mayor medida posible las citadas necesidades de los ciudadanos, dentro del contexto de rigor presupuestario en que se encuentran las finanzas públicas.

Pamplona a 24 de octubre de 1996

El Presidente,



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA

NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Francisco Javier Tuñón San Martín

Anexos

Anexo I. Relación de indicadores de 1994 y 1995

A) Normativa foral (subvenciones)	1994	1995
Contrataciones de titulados sin experiencia	250	418
Por incorporac. como socios-trabajadores o cooperativistas mediante aport. de capit.	200	225
A autónomos por su autoempleo	150	92
Solicitudes de cursos de formación ocupacional:		
Cursos presentados	448	445
Diagnósticos presentados	80	80

B) Normativa estatal gestionada por Navarra (subvenciones)

Financieras (autónomos)	150	300
Financieras cooperativas y S.A.L	50	50
Por asistencia técnica a empresas	25	20
Solicitudes difusión, fomento y formación cooperativa	10	10
Expedientes bonificación salarios centros especiales de empleo	132	120
Expedientes bonificación cuotas Seguridad Social a centros esp. de empleo	132	120
Solicitudes subvención para autónomos minusválidos	10	10
Solicitudes en materia "proyectos de interés social"	5	5
Solicitudes "equilibrio déficit presupuestarios" C.E.E	9	9
Expedientes jubilaciones anticipadas	1	1
Expedientes para renta subsistencia autónomos	100	120
Expedientes para renta subsistencia cooperativas	40	20
Expedtes. para gtos. de infraestr. y mantenmt. de cooperativas y S.A.L. (inversiones)	-	1

C) Sección de economía social

- Actuaciones en el ámbito del Registro de cooperativas de Navarra:

Expedientes de calificación de estatutos para constitución de nuevas cooperativas	13	26
Expedtes. de inscripción de escritura pública de constitución de nuevas cooperativas	10	22
Expedientes de calificación de estatutos para adaptación a la Ley foral 12/1989, de 3 de julio, de Cooperativas de Navarra	65	-
Expedientes de inscripción de escritura pública de adaptación de estatutos a la Ley foral 12/1989, de 3 de julio, de Cooperativas de Navarra	75	3
Otras anotaciones registrales	98	120
Certificaciones e informes	230	240
Actuaciones de asesoramiento, consulta y difusión	2.500	1.500

- Actuaciones en el ámbito del Registro administrativo de sociedades anónimas laborales:

Expedientes de calificación e inscripción como laborales a otras tantas S.A., según Ley 15/1986, de 25 de abril, de Sociedades Anónimas Laborales	25	55
Expedientes de modificación de estatutos, calificación e inscripción	63	40
Expedientes de descalificación como laborales a otras tantas S.A.	21	10
Certificaciones e informes	140	300
Actuaciones de asesoramiento y consulta	1.100	600



Anexo 2. Ayudas directas para el fomento del empleo

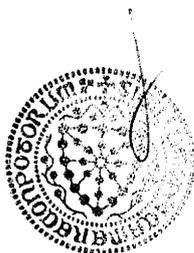
A continuación y de forma muy esquemática y general se expone el conjunto de ayudas existentes así como el centro administrativo responsable de su gestión y tramitación.

A) Medidas de fomento de la contratación indefinida, gestionadas por el INEM.

La ayuda consiste fundamentalmente en la concesión de una subvención a fondo perdido -entre 400 y 500.000 pesetas- y en supuestos específicos además en bonificaciones parciales de las cuotas empresariales a la Seguridad Social. Para su concesión se requiere esencialmente que:

- Se trate de contratos por tiempo indefinido.
- A jornada completa.
- Que supongan incremento de plantilla.
- Especialmente destinados a los siguientes colectivos:

1. Jóvenes de menos de 25 años.
2. Adultos de más de 45 años.
3. Mujeres.
4. Minusválidos.



Las anteriores ayudas se aplicarán igualmente a la transformación de contratos temporales de fomento de empleo en indefinidos. Si la transformación se aplica a un contrato en prácticas, la subvención alcanza las 550.000 pesetas.

B) Apoyo a la contratación de perceptores de renta básica, gestionadas por el Instituto Navarro de Bienestar Social.

Tienen como objeto facilitar la inserción laboral -mediante la oportuna contratación laboral a jornada laboral completa por empresas públicas o privadas- de quienes se encuentran en situación de necesidad en la Comunidad Foral que perciban la Renta Básica y que por sus condiciones y aptitudes personales permitan su inserción.

La ayuda consiste básicamente en una subvención equivalente al salario mínimo interprofesional y en la bonificación del 100 por ciento de la cuota empresarial a la seguridad social correspondiente al citado salario para contingencias comunes. Esta ayuda tiene un plazo mínimo de 6 meses y un máximo de 36 meses.

C) Ayudas al empleo en empresas industriales, gestionadas por la Dirección General de Industria.

La ayuda al empleo consiste en una subvención de hasta 500.000 pesetas por cada nuevo puesto de trabajo contratado con carácter indefinido y creado como resultado de la materialización de las inversiones beneficiadas con ayudas públicas y siempre que se produzca un incremento de plantilla.

A partir de abril de 1996, está regulado, igualmente, la concesión de una subvención de 300.000 pesetas por cada puesto de trabajo de carácter temporal que se consolide como contrato indefinido, siempre y cuando no disminuya el número total de trabajadores respecto a la situación inicial.

D) Ayudas al empleo en empresas agroalimentarias.

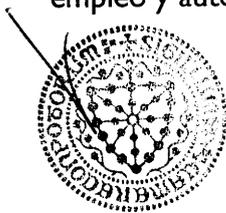
Las ayudas contempladas en la letra C se aplican igualmente a las empresas agroalimentarias. Su gestión se realiza desde el Departamento de Agricultura.

E) Apoyo a la contratación de titulados sin experiencia, gestionadas por la Dirección General de Trabajo.

Contenidas y explicadas en el programa objeto de fiscalización.

F) Ayudas al empleo en cooperativas, sociedades anónimas laborales, centros especiales de empleo y autoempleo, gestionadas por la Dirección General de Trabajo.

Contenidas y explicadas en el programa objeto de fiscalización.



Además de estas ayudas directas, existen ayudas destinadas a financiar parcialmente las inversiones en activos fijos al objeto de permitir un mantenimiento o aumento de plantilla, fundamentalmente en el ámbito industrial, comercial y turístico. Sobre este tipo de ayudas, en concreto, las de naturaleza industrial está previsto próximamente la elaboración de un informe de fiscalización por esta Cámara de Comptos.