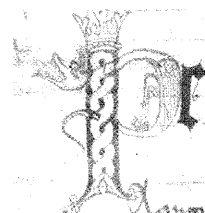




Ambito de la
Administración Foral

Programa Minusválidos 1995



Abril de 1997



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

INDICE

I. Contenido del programa	3
II. Objetivo	8
III Alcance y limitaciones	9
IV. Conclusiones y recomendaciones generales	10
V. Análisis de la ejecución presupuestaria del programa:	20
V.1 Comentarios generales a la ejecución del presupuesto	20
V.2. Gastos de personal	22
V.3. Gastos corrientes en bienes y servicios	24
V.4. Transferencias corrientes	26
V.5. Inversiones reales	41
V.6. Transferencias de capita	42
V.7. Tasas, precios públicos y otros ingresos	43
VI. Análisis de la eficacia y eficiencia del programa	45



Anexo: Alegaciones presentadas por el Director-Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social.



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARRA

I. Contenido del programa

El programa 923 "Minusválidos" de los presupuestos generales de Navarra para 1995 está asignado al Instituto Navarro de Bienestar Social. Su gestión es responsabilidad de la Subdirección de Administración y recursos y de la Subdirección de prestaciones y cooperación social y su finalidad es la obtención de un adecuado nivel de recursos en cantidad y calidad que posibilite al minusválido el desarrollo de sus potencialidades y su integración social, coordinando los recursos públicos y privados existentes.

Para alcanzar esta finalidad, el programa señala esencialmente los siguientes objetivos y acciones:

- Mejora de la acción social en el área de minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales.
- Normalización e integración social relativas a las capacidades de los minusválidos.
- Fomento del movimiento asociativo.
- Atención integral en Centros ocupacionales.

Acciones:

- Gestión de centros propios.
- Tramitación de expedientes sobre ayudas a familias y particulares.
- Control y seguimiento de conciertos y estancias concertadas.

El programa se acompaña de un conjunto de indicadores que relacionamos a continuación:

Prestaciones	Previsión 1995	
	Solicitadas	Atendidas
Pensión LISMI	2.300	100%
Prestaciones minusválidos extraordinarias	270	100%
Tratamientos	100	100%
Subvención estancias centros ajenos	57	85%
Ayuda a la movilidad minusválidos	97	90%
Ayudas económicas atención a domicilio	285	100%
San José	5	100%

Conciertos	Previsión 1995	
	Plazas concertadas	Índice de ocupación
Agedna, S.L..	103	100%
Aspace	146	98%
Elkarkide, S.L..	30	100%
Gesna, S.A. - C. Infanta Elena	82	99%
Prosna, S.A.	70	84%
Nueva empresa (adjudicación)	96	99%
SOS Leyre, S.L. "La Atalaya"	48	88%

Prestaciones	1994	Previsión 1995
Subvenciones a Asociaciones y Entidades	20	20

Prestaciones	1994	Previsión 1995 Beneficiarios
Tasubinsa	383	436

Los recursos humanos 132 personas con que cuenta el programa se relacionan a continuación por centros:

Centro San José:

- Un Director en situación de Servicios Especiales
- Un Administrador
- Un Psicopedagogo
- Un A.T.S
- 45 Cuidadores
- 21 Cuidadores fin de semana
- Tres Cocineros
- Tres Obreros
- 12 Sirvientes
- Dos Pinches de cocina
- Dos Personal de Limpieza
- Un Subalterno
- Un Ordenanza
- Una Vacante A.T.S. Fisioterapeuta
- Una Vacante Cuidador

- Dos Vacantes Cuidador fin de semana
- Seis Vacantes personal de limpieza tiempo parcial antes sirviente
- Cuatro Vacantes sirviente
- Un Subgobernante
- Un Auxiliar Administrativo
- Dos Vacantes Servicios Generales

111 Subtotal

Centro Base Disminuidos:

- Un Médico rehabilitador Director
- Dos Médicos generales
- Tres Psicólogos
- Un Fisioterapeuta
- Tres Psicomotricistas
- Dos Logopedas
- Un Monitor ocupacional
- Tres Asistentes Sociales
- Un Oficial administrativo
- Dos Auxiliares administrativos
- Dos Ordenanzas

21 Subtotal

Total: 132

Los recursos financieros que se asignan al programa ascienden a un total de 3.274 millones de gastos y el programa se prevé que genere unos ingresos de 33 millones, con el siguiente detalle:

RESUMEN POR CAPÍTULO ECONÓMICOS

GASTOS		INGRESOS	
Concepto	Miles de Pesetas	Concepto	Miles de Pesetas
Gastos de personal	338.502	Tasas, precios públicos y otros ingresos	33.000
Gastos corrientes en bienes y servicios	57.737		
Transferencias corrientes	2.838.155		
Inversiones reales	9.700		
Transferencias de capital	30.107		
Total Gastos	3.274.20	Total Ingresos	33.000

La descripción del programa aporta además la legislación aplicable, que relacionamos a continuación:

- Ley Foral 14/1983 de 3 de marzo, sobre Servicios Sociales.
- Decreto Foral 168/1990 de 20 de julio sobre prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales.
- Ley Foral 20/1985 de 25 de octubre de conciertos en materia de Servicios Sociales.
- Ley Foral 9/1990 de 13 de noviembre sobre régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de Servicios Sociales.
- Decreto Foral 209/1991 de 23 de mayo desarrollando la Ley Foral 9/1991 de 13 de noviembre.
- Acuerdo Junta de Gobierno de 8 de enero de 1991 del Instituto Navarro de Bienestar Social por el que se aprueba el régimen de tarifas por prestación de servicios.
- Orden Ministerial 8 de mayo de 1970 sobre prestaciones a Minusvalía.
- Real Decreto 283/1984 por el que se establecen las prestaciones económicas en la Ley 13/1982 de 7 de abril de integración social de Minusválidos.
- Decreto Foral 120/1992, de 20 de marzo, por el que se desarrolla la Ley Foral 20/1985, de 25 de octubre, de Conciertos en materia de servicios sociales.
- Decreto Foral 94/1992, de 9 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en materia de servicios sociales, deporte y juventud.
- Orden Foral 134/1992, de 2 de abril, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, por la que se aprueban las Bases de la Convocatoria de Subvenciones para funcionamiento, equipamientos menores y fomento de actividades en materia de servicios sociales.

En resumen, se trata de un programa cuya acción social se desarrolla en el ámbito de las personas con minusvalías físicas, psíquicas y sensoriales, para lo cual se dispone de las siguientes líneas de actuación.

El Instituto de Bienestar Social dispone de:

Centros Propios:

- El Centro Base atendido por 21 personas del Instituto cuya labor es la calificación y valoración de las minusvalías, además de tratamientos diversos como centro de día y orientación laboral.



- El Centro San José, atendido por 111 personas del Instituto que actúa como centro residencial en régimen de internado con 81 usuarios calificados como minusválidos severos y profundos.

Conciertos:

Para completar las necesidades de plazas de residencia, el Instituto tiene conciertos con siete entidades con un total de 582 plazas, de ellas 378 en régimen de internado y 204 de plazas de externos.

Además, el Instituto financia la diferencia entre lo que el beneficiario pagaría en Navarra y lo que abona en un centro fuera de Navarra en el caso de que no disponga de plaza en la comunidad. Estas ayudas en 1995 han tenido 71 beneficiarios:

El programa se complementa con otro tipo de servicios o acciones como son:

- Pensiones LISMI, que es un subsidio de garantía de ingresos mínimos con 1.933 beneficiarios.
- Ayudas a domicilio y ayudas extraordinarias: Las ayudas a domicilio se prestan a 173 beneficiarios y las ayudas extraordinarias para la compra de prótesis, adaptación de vivienda y vehículo, etc., se prestan a 150 beneficiarios.
- Subvenciones a asociaciones que prestan servicio como talleres ocupacionales entre los que destaca por su importancia Tasubinsa que cuenta con 383 empleados.



II. Objetivo

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 29 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha incluido en su plan de actuación la fiscalización del programa presupuestario "Minusválidos" correspondiente a los Presupuestos Generales de Navarra de 1995.

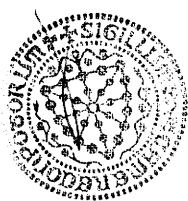
Con la realización del presente trabajo, la Cámara de Comptos pretende la consecución de los siguientes objetivos:

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 las unidades administrativas responsables 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 alcanzando en su ejecución.



III. Alcance y limitaciones

III.1. Alcance

Teniendo en cuenta los objetivos anteriores, el trabajo se ha centrado en la revisión tanto de los procedimientos aplicados como del presupuesto del programa para 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.

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.

III.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 organización del Instituto.

Tanto la estructura organizativa del Departamento como los responsables actuales de las diferentes acciones del programa son distintos de los existentes en 1995, ejercicio objeto de nuestra revisión, lo que ha dificultado la obtención de información.

El trabajo de campo se ha concluido en el mes de diciembre de 1996. Se ha desarrollado por un equipo integrado por dos técnicos de auditoría, un técnico en formación 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 Instituto Navarro de Bienestar Social la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

IV. Conclusiones y recomendaciones generales

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

IV.1. Comentarios generales a la ejecución del presupuesto (apartado V.1. del informe)

El total de obligaciones reconocidas del programa asciende a 3.062 millones, siendo la partida más significativa las transferencias corrientes que con 2.338 millones supone el 87 por ciento de los gastos del programa.

El programa recoge como ingresos 54,6 millones que corresponden a las tarifas pagadas por los residentes en el Centro San José.

IV.2. Gastos de personal (apartado V.2. del informe).

El programa recoge 303,5 millones de pesetas en concepto de gastos de personal, que corresponden al personal fijo de los centros propios, es decir, el Centro San José y el Centro de Valoración de Minusválidos.

De acuerdo con la revisión efectuada en este área, las conclusiones son las siguientes:

- El programa no recoge los gastos de personal temporal y eventual y las remuneraciones variables de todo el personal ni el personal fijo de las oficinas generales dedicadas a este programa.
- El gasto ejecutado recogido en el programa es inferior en 19,8 millones de pesetas al cálculo realizado a través de la plantilla y sus modificaciones del personal de los centros propios, debido principalmente a errores de imputación del personal a los programas.
- La excesiva movilidad del personal y la sensación de temporalidad que conlleva dificulta la gestión. Esta movilidad ha estado provocada por tres cambios de gobierno desde el año 1991 a 1996, los dos últimos en menos de un año.

Esta movilidad del personal ha constituido una limitación a nuestro trabajo, ya que tanto la estructura organizativa como los responsables actuales son distintos de los existentes en 1995, ejercicio objeto de nuestra revisión.

Basándonos en las conclusiones sobre este área recomendamos:



La realización de comprobaciones y cuadros periódicos de la nómina, de acuerdo con la plantilla orgánica aprobada al principio del ejercicio y sus modificaciones durante el mismo que asegure un adecuado registro de los gastos de personal que se imputan al programa.

Recoger en el programa todos los gastos de personal que corresponden al mismo, aplicando por tanto los gastos de personal temporal y eventual, las remuneraciones variables como las extras, festivos, guardias y nocturnidad e imputando los gastos del personal fijo de las oficinas generales que se dedican a este programa.

Fomentar la estabilidad y especialización de determinados puestos de trabajo, lo que favorecerá una adecuada gestión de este tipo de tareas de la administración en un área como es la de minusválidos, cuya necesidad y repercusión social es importante.

IV.3. Gastos corrientes en bienes y servicios (apartado V.3. del informe)

Estos gastos ascienden a 58,4 millones, lo que supone solamente un 2 por ciento del total gastos del programa. Esta partida recoge únicamente los gastos de los centros propios.

La partida más importante corresponde a las compras de alimentos por el Centro San José, de cuyo análisis llegamos a las siguientes conclusiones:

- Los pedidos se realizan verbalmente. No existe un control de existencias en almacén.
- Las compras se realizan a los proveedores tradicionales que actualizan sus precios unilateralmente, sin que nos conste que se pidan ofertas alternativas.
- No se ha utilizado la posibilidad de centralizar las compras de alimentos de todo el Instituto, lo que podría suponer un abaratamiento del coste, aunque en la actualidad se estudia la posibilidad de centralizar las compras de productos no perecederos.

Con respecto al resto del capítulo, del análisis realizado llegamos a la conclusión de que los gastos están adecuadamente soportados; no obstante, se observan errores con respecto a:

- Imputación de gastos que corresponden al ejercicio anterior.
- Compras sin autorización adecuada.
- Obras de reparación sin la documentación soporte adecuada.

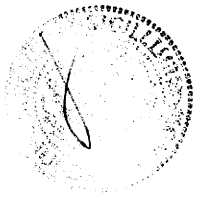
De acuerdo con el trabajo realizado y las conclusiones comentadas, recomendamos:

La implantación de un sistema de control de existencias en el almacén de productos de alimentación del Centro San José y establecer por escrito un procedimiento de compras donde se exija la elaboración de pedidos, exigencia de albaranes y su correspondiente cotejo con las facturas y petición periódica de ofertas alternativas de precios a distintos proveedores para asegurarse que las compras se realizan a precios competitivos.

Analizar la pertinencia de centralizar las compras de productos de alimentación de todo el Instituto, lo que puede permitir ahorros de costes en la adquisición de dichos productos.

Con respecto al resto del capítulo de compras, recomendamos:

Exigir que todas las compras estén autorizadas por personal competente, documentar adecuadamente las pequeñas reparaciones e imputar los gastos al periodo que corresponden.



IV.4. Transferencias corrientes (epígrafe V.4. del informe)

Capítulo de gastos de más importancia del programa, con 2.664 millones que suponen el 87 por ciento del total de gastos y cuyo detalle es el siguiente:

	Millones pesetas
	Ejecutado 1995
Conciertos y convenios con asociaciones	1.401
Becas a minusválidos	8
Ayudas a familias y particulares	63
Pensiones LISMI	730
Subvenciones a otras asociaciones	376
Estancias en centros ajenos	86
Total	2.664

IV.4.1. Conciertos y convenios con asociaciones (apartado V.4.1. del informe).

A partir del trabajo realizado, analizando el marco legal de los convenios, el contenido, su adjudicación, los procedimientos de facturación, pago y contabilización, su control y su situación al 31-1-96, llegamos a las siguientes conclusiones:

- Los conciertos que mantiene la administración con siete instituciones son heterogéneos y presentan diferencias significativas en sus condicionados, sin que dichas diferencias estén adecuadamente justificadas. (Coste de los módulos, su actualización, régimen de sanciones, indemnizaciones por rescisión del contrato). El concierto con

Agedna tiene una cláusula de compensación de mayores gastos que los previstos, en contra de lo establecido en la ley.

- Sólomente el concierto con Aspace es un verdadero concierto en sentido estricto ya que su gestión la realiza en un centro propio, en tanto que en el resto de los casos se actúa en un centro de titularidad pública, constituyendo en este caso un contrato de gestión indirecta de servicios públicos.

- La adjudicación de los conciertos se realiza por concurso y , salvo el suscrito en último lugar con Servirecod, en ninguno se adjunta el informe jurídico ni anteproyecto de explotación.

- En el concierto con Aspace no se tiene en cuenta para el pago trimestral del concierto las tarifas percibidas por la empresa de los residentes, sin que dicha particularidad aparezca en el condicionado del concierto.

- El Instituto Navarro de Bienestar Social ha ejercido un deficiente control de los conciertos ya que no se ha exigido la remisión anual de información contable y memorias, ni detalle de gastos del cuatrimestre anterior para el pago de los conciertos, según está facultada por los condicionados. En 1995 sólomente Agedna ha enviado la información contable anual y memoria.

- Existe dificultad para determinar la renta real del incapacitado, que sirve de base para el pago de la tarifa que le corresponde. El resto es abonado por el Instituto, previendo la ley que el beneficiario debe suscribir un documento de reconocimiento de deuda a favor del Instituto por el importe que éste abona en su nombre; sin embargo, en la práctica este procedimiento no ha sido llevado a efecto.

- En la actualidad la aplicación práctica del sistema de conciertos ha fracasado según se deduce de la situación de los mismos. De los seis conciertos inicialmente suscritos, cuatro han presentado problemas y han debido resolverse o están intervenidos administrativamente pendientes de su resolución, pudiendo estimarse como posibles causas:

- La falta de experiencia de los adjudicatarios.

- Dificultad de encontrar un equilibrio entre una calidad asistencial adecuada y un coste que pueda financiarse a través del módulo convenido.

- Conciertos mal diseñados y de redacción difícil y ambigua.

- Escaso control por parte del Instituto que debería haber detectado a tiempo los problemas para intentar su solución. Este deficiente

control ha sido debido básicamente a la carencia de personal técnico adecuado.

De acuerdo con las consideraciones expuestas sobre el sistema de conciertos, recomendamos:

Una revisión en profundidad del actual sistema de conciertos, que permita desarrollar unos condicionados normalizados que garanticen una calidad asistencial adecuada, un coste asumible por el Instituto y unas tarifas asumibles de acuerdo con el poder adquisitivo del beneficiario. Asimismo, es necesario que la Administración ejerza los controles necesarios que aseguren la viabilidad económica de los conciertos y su calidad asistencial.

IV.4.2. Becas a minusválidos (apartado V.4.2. del informe)

Este concepto tiene una ejecución de 8,2 millones, cuyo objeto es colaborar con los gastos que les ocasiona a las personas disminuidas su atención en los centros y se abonan a estos centros.

De acuerdo con el trabajo realizado sobre este tipo de ayudas, llegamos a las siguientes conclusiones:

- La normativa existente es la estatal, previa a las transferencias, y no existe un control efectivo del INBS sobre los beneficiarios ni sobre el centro receptor, que mediante llamada telefónica comunica las altas y bajas del número de beneficiarios del ejercicio anterior para la prórroga de la beca.
- Existen diferencias en las cuantías percibidas según los centros, sin que dichas diferencias estén adecuadamente justificadas.
- No se comprueba el destino de las becas ni su repercusión en el beneficiario.

De acuerdo con las conclusiones expuestas, recomendamos:

El desarrollo de una normativa propia para regular adecuadamente las condiciones para solicitar este tipo de becas y sus cuantías y establecer unos procedimientos adecuados para su gestión y control.

IV.4.3. Ayudas a familias y particulares (apartado V.4.3. del informe)

Suponen un gasto de 63,3 millones, y corresponden a las ayudas para atención domiciliaria y ayudas extraordinarias.

Del trabajo realizado en este epígrafe, llegamos a las siguientes conclusiones:

- La gestión y control de las ayudas para atención domiciliaria se ajustan a la normativa aplicable.



- En el caso de ayudas extraordinarias y ayudas para tratamientos especiales, no existe una normativa interna que las regule, por lo que en cada caso se actúa con cierta discrecionalidad. Únicamente en las Ayudas Extraordinarias, existe una relación de conceptos que pueden ser objeto de ayuda y los topes máximos.

De acuerdo con las conclusiones expuestas, recomendamos:

Desarrollar una normativa interna que regule las ayudas extraordinarias y los tratamientos especiales.

IV.4.4. Pensiones LISMI (apartado V.4.4. del informe)

Concepto que tiene un gasto de 729,5 millones que recoge el subsidio de garantía de ingresos mínimos (24.935 ptas./mes), de ayuda de tercera persona (9.725 ptas./mes) y de movilidad y gasto de transporte (5.495 ptas./mes).

A partir del trabajo realizado en este epígrafe, las conclusiones son las siguientes:

- No existe un control adecuado por parte del INBS de que los beneficiarios reúnen los requisitos exigidos.

- Se detectan pagos indebidos por 21,5 millones en 1995 cuya gestión de cobro es encomendada a Gedesa; sin embargo, no existe una información periódica con dicha empresa y en la actualidad los responsables de estas ayudas desconocen las deudas en gestión de cobro en poder de dicha empresa.

De acuerdo con las conclusiones relacionadas, recomendamos:

La realización de los controles adecuados por parte del INBS que aseguren que todos los beneficiarios de las ayudas LISMI reúnen los requisitos exigidos para su concesión.

Desarrollar un procedimiento de gestión de cobros.

Establecer una información periódica con la empresa encargada del cobro de los pagos indebidos que permita saber en cada momento las cantidades pendientes de cobro.

IV.4.5. Subvenciones a otras asociaciones (apartado V.4.5. del informe)

Concepto que tiene un gasto de 375,7 millones, que recoge las subvenciones a asociaciones para funcionamiento y equipamiento y fomento de actividades en materia de servicios sociales.

A partir del trabajo realizado en este epígrafe, las conclusiones son las siguientes:

- No se valoran adecuadamente los expedientes de solicitud, y en la práctica se concede una subvención con un 5 por ciento de incremento sobre el ejercicio anterior, además con un considerable retraso (septiembre de 1995), lo que puede provocar situaciones de incertidumbre financiera en asociaciones que dependen fundamentalmente de dicha subvención.

- No se exige justificación documental de los gastos realizados.

- La concesión de subvenciones a Tasubinsa se realiza de acuerdo con un módulo anual por minusválido y año a partir de una relación remitida por la Sociedad con las personas ocupadas sin que las mismas sean objeto de ningún control, por parte del Instituto Navarro de Bienestar Social.

De acuerdo con las conclusiones relacionadas, recomendamos:

Que las subvenciones a asociaciones se otorguen de acuerdo con una valoración de los expedientes de solicitud, que debería realizarse a principios del ejercicio, exigiendo la posterior justificación de los gastos realizados y, en el caso de Tasubinsa, ejercer controles periódicos para asegurarse de la pertinencia de la subvención concedida.



IV.4.6. Estancias en centros ajenos

Con un coste de 85,9 millones recoge la financiación que el Instituto aporta para paliar la diferencia entre el precio del internamiento en Navarra y el importe cobrado por el establecimiento fuera de la Comunidad para aquéllos que no han conseguido plaza.

De acuerdo con el trabajo realizado, los expedientes cumplen con los requisitos establecidos en el decreto regulador de dichas ayudas.

IV.5. Inversiones reales (apartado V.5. del informe)

Recoge un importe de 10,9 millones en concepto de adecuación y equipamiento de centros propios y concertados.

De acuerdo con el trabajo realizado, llegamos a la conclusión de que los expedientes se han tramitado adecuadamente; no obstante:

- No consta la recepción provisional, básica para el establecimiento del periodo de garantía.

- Las obras a tenor de las fechas de facturas no han cumplido con el plazo previsto, criterio que era básico para su adjudicación.

De acuerdo con dichas conclusiones, recomendamos:

Cumplimentar la recepción provisional, básica para determinar el comienzo del periodo de garantía de las obras y ejercer los controles

adecuados para que las obras finalicen en el plazo previsto, exigiendo en caso contrario las responsabilidades pertinentes al adjudicatario.

El programa no recoge las inversiones relativas a la construcción de edificios que gestiona la Dirección General del Departamento y son imputados a un programa de Dirección General por un importe en 1995 de 249,5 millones.

IV.6. Transferencias de capital (apartado V.6. del informe)

Recoge un gasto de 25,3 millones para la adquisición y adaptación de vehículos particulares y colectivos para discapacitados.

Los expedientes reúnen los requisitos exigidos en la Orden foral reguladora.

IV.7. Tasas y otros ingresos (apartado V.7. del informe)

Tiene unos ingresos de 54,6 millones que proceden de las tarifas por prestación de servicios de los residentes del Centro San José.

La tarifa es de 224.000 pts./mes hasta el 1-6-95 y 271.400 desde dicha fecha. Sin embargo, la cantidad efectiva que satisfacen los usuarios es del 90 por ciento de su renta mensual.

Ninguno de los residentes abona la tarifa íntegra y, sin embargo, en ningún caso se ha realizado el reconocimiento de deuda por la diferencia a favor del Gobierno, previsto en la norma.

A partir de la revisión efectuada en este área de ingresos, llegamos a las siguientes conclusiones:

- No existe una adecuada coordinación entre el centro que tramita, liquida los recibos y controla los impagados y el departamento encargado de su contabilización y control de cobros..
- No existe un expediente por cada residente donde se documente las rentas que el mismo obtiene y sus variaciones.
- El procedimiento para determinar la renta del beneficiario es deficiente, tanto por descoordinación con otros centros del Instituto como por el incumplimiento por parte de los beneficiarios o sus tutores de declarar las rentas.
- La liquidación de las cuotas la realiza el administrador del centro y no es objeto de aprobación o revisión, ni está sujeta a intervención.
- No hay un procedimiento adecuado de control de impagados.

De acuerdo con las conclusiones obtenidas, recomendamos:

El establecimiento de los mecanismos adecuados de coordinación entre el Departamento encargado de la contabilización y el centro, que liquida y controla los impagados.

La creación de un expediente personal por cada residente donde se documente y actualice periódicamente la información sobre las rentas que el mismo percibe.

Establecer algún procedimiento de revisión sobre la emisión de recibos que deben ser objeto de aprobación y control.

IV.8. Análisis de eficacia y eficiencia (apartado V.8. del informe)

El objetivo final de este tipo de trabajos sobre programas, es emitir una opinión acerca de la eficacia y eficiencia de las distintas acciones que el mismo contiene, poniendo en relación los objetivos conseguidos con sus costes. Completando además estos análisis con una comparación con los costes de otras comunidades, que nos pueda dar una idea del grado de eficacia y eficiencia de las soluciones adoptadas en nuestra comunidad.

La situación actual de desarrollo de este programa, así como la dificultad de obtención de datos homogéneos y comparables de otras comunidades, nos impide alcanzar este objetivo; no obstante, a continuación presentamos las principales deficiencias cuya solución podría permitir en el futuro una mayor transparencia de la gestión y la eficacia y eficiencia en la solución de los problemas de este área de minusválidos.

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

- Si bien los objetivos planteados son representativos de la actividad a desarrollar, definen ésta de una 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 y no se elabora una memoria anual de actividades y su coste.
- El programa no recoge todos los gastos que le son imputables en el área de personal e inversiones.

Reconociendo la dificultad de medir el grado de consecución de objetivos de naturaleza social, no obstante recomendamos:



Realizar un esfuerzo por parte del Instituto al objeto de dotar al programa de unos objetivos concretos a medio y largo plazo, desarrollando los indicadores adecuados para poder determinar el grado de eficacia y eficiencia de las acciones del programa, cuyo análisis deberá mostrarse en una memoria anual donde se relacionen los objetivos y costes del trabajo desarrollado.

Consideramos además conveniente recoger como objetivos del programa la solución paulatina de determinadas problemas del colectivo de minusválidos cuya solución la sociedad demanda, por lo que recomendamos:

Incluir como objetivos del programa la solución de determinadas cuestiones como:

Una mayor coordinación entre el Servicio Navarro de Salud y el Instituto Navarro de Bienestar Social para informar, asesorar y apoyar sin solución de continuidad a todas aquellas personas que pasan de ser pacientes de Sanidad a ser considerados como minusválidos, necesitando por tanto de una atención inmediata por los servicios prestados en el programa de minusválidos.

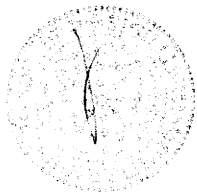
Una decidida puesta en práctica de la eliminación de barreras arquitectónicas, en aplicación de la Ley Foral sobre barreras físicas y sensoriales, que facilite la movilidad de las personas con minusvalías en las vías públicas y en los edificios tanto públicos como privados.

Un mayor apoyo a la integración social de los minusválidos, favoreciendo la inserción en el mercado de trabajo de un colectivo cuyas cifras de paro triplican la de la población normal.

Como hemos visto, a lo largo del análisis de las distintas acciones del programa en forma de ayudas, becas, pensiones y estancias concertadas subvencionadas, el Instituto realiza un escaso control sobre la renta y bienes propiedad del beneficiario y sus circunstancias familiares que deben servir de base para la determinación de las ayudas públicas que el minusválido necesita para su adecuada atención.

Recomendamos que se realice un desarrollo normativo adecuado de las distintas acciones del programa, potenciando la labor de control por parte del Instituto para asegurar que todas las ayudas públicas se concedan a los beneficiarios que realmente las necesiten.

Queremos por último indicar que una especialización del personal que debe contar con la estabilidad suficiente, al menos en determinados puestos clave, repercutirá a medio plazo en la eficacia y eficiencia de las acciones del programa.



V. Análisis de la ejecución presupuestaria del programa.

VI. Comentarios generales a la ejecución del presupuesto

A continuación se presentan los cuadros de ejecución presupuestaria de gastos e ingresos del programa en el ejercicio 1995.

a) Gastos (en miles de pesetas):

Gastos	Crédito Inicial	Consolidado	Reconocido	%Ejecución	% s/Total
Gastos de Personal	338.502	337.336	303.552	89,9	10
Compras B. C. y Servicios	57.737	62.437	58.416	93,5	2
Transferencias Corrientes	2.338.155	2.751.455	2.664.041	96,8	87
Inversiones Reales	9.700	11.700	10.979	93,8	-
Transferencias de Capital	30.107	30.107	25.333	84	
Total	3.274.201	3.193.035	3.062.321	95,9	100

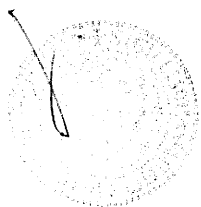
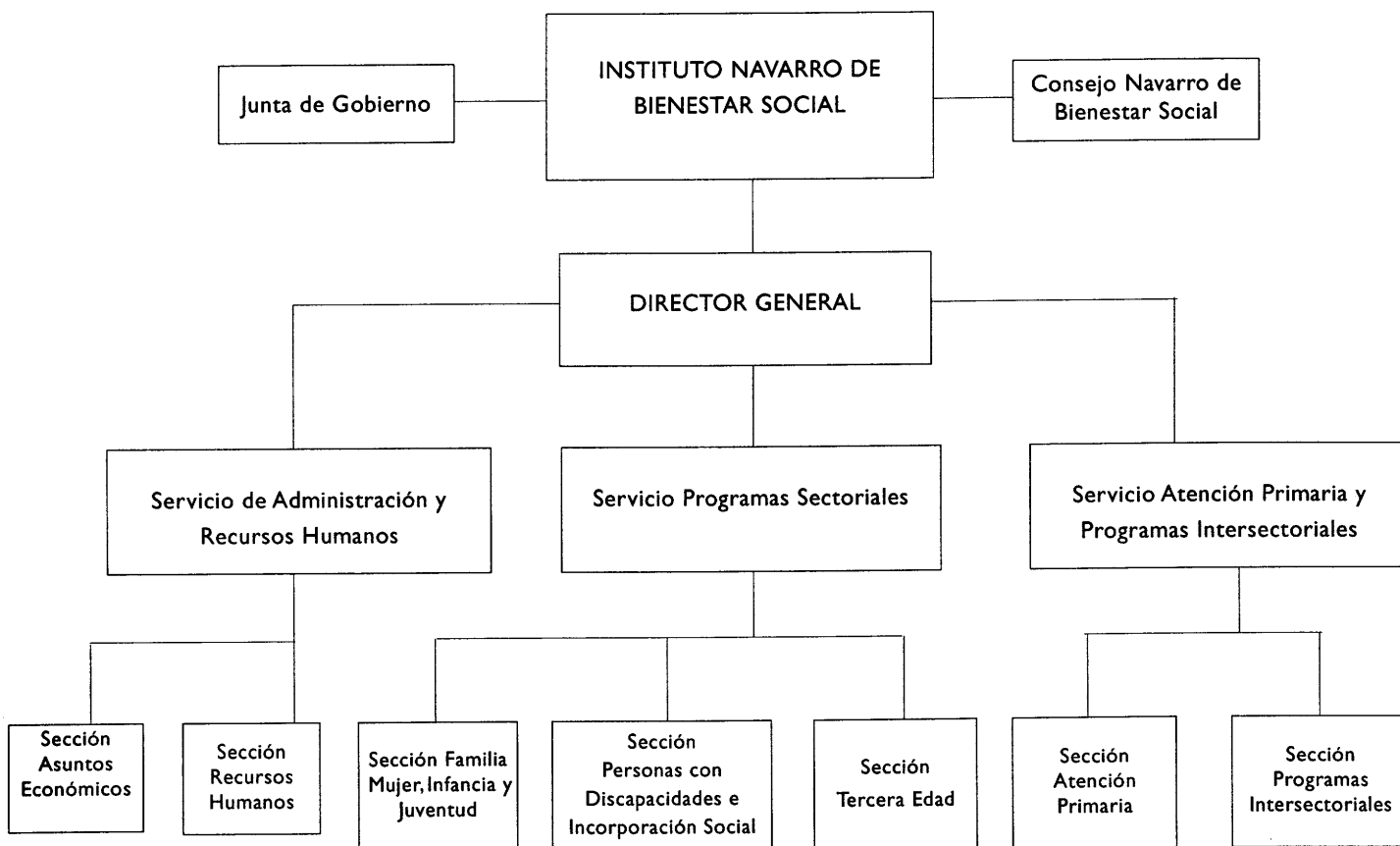
b) Ingresos (en miles de pesetas):

Ingresos	Crédito Inicial	Consolidado	Reconocido	% Ejecución
Tasas y Otros Ingresos	33.000	33.000	54.615	165%



Como vemos las obligaciones reconocidas ascienden en 1995 a 3.062 millones con un porcentaje de ejecución con respecto al presupuesto consolidado del 95,9 por ciento, siendo la partida más significativa la de transferencias corrientes que absorbe el 87 por ciento de los recursos. Con una importancia menor aparecen ingresos por 54,6 millones en concepto de tasas y otros ingresos que ha tenido una ejecución del 165 por ciento con respecto al presupuesto de ingresos consolidado.

A continuación vamos a ir analizando cada uno de los componentes del presupuesto de gastos e ingresos.



V.2. Gastos de personal.

V.2.1. Análisis general de la estructura organizativa

En la gestión del programa participan las tres subdirecciones del Instituto Navarro de Bienestar Social, que además consta de dos órganos directivos: La Junta de Gobierno y la Dirección y un órgano consultivo: el Consejo Navarro de Bienestar Social.

Se organiza en tres subdirecciones, nueve secciones y veinte negociados o unidades administrativas con rango de negociado.

Además hay diecisiete centros de distinto tipo fuera del programa que nos ocupa dependientes del Instituto, cuya gestión, coordinación, supervisión, etc. están encomendadas a la Sección de Centros Propios, pero para los que no está regulada su dependencia jerárquica.

Esta estructura ha sido modificada por Decreto Foral 596/95 con efectos de 19 de enero de 1996, mediante una reorganización de las unidades administrativas en función de las distintas áreas de actuación de los servicios sociales.

Esta nueva estructura no ha sido desarrollada a nivel de negociados, manteniéndose los anteriores, aunque sin estar adscritos formalmente a las nuevas secciones. Tampoco se ha realizado la adscripción de los centros propios.

Desde el año 91 al 96 se han producido tres cambios de Gobierno, los dos últimos en menos de un año.

Estos cambios políticos han dado lugar a importantes reorganizaciones en la estructura orgánica del Instituto y a cambios de la mayor parte de las jefaturas hasta de sección y en algunos casos de negociado.

Además las sustituciones de responsables de nivel técnico (sección, negociado) se hacen por otros funcionarios del centro, que a su vez deben ser sustituidos en sus funciones por otro técnico.

Estos cambios de responsables no tienen efectos únicamente desde la fecha de nombramiento / cese, sino que, desde la fecha de cambio de Gobierno ya se tiene la "expectativa de cambio", lo que provoca una sensación de temporalidad que va en detrimento de una gestión eficaz.

Esto ha constituido una limitación a nuestro trabajo, ya que tanto la estructura organizativa como los responsables actuales son distintos de los existentes en 1995, ejercicio objeto de nuestra revisión.



A continuación presentamos un organigrama provisional con los servicios y secciones sin mostrar los negociados, que están pendientes de adscripción:

V.2.2. Imputación al programa de los gastos de personal

El criterio que se utiliza en el Instituto es aplicar a cada Programa únicamente el personal fijo adscrito a los centros propios que le correspondan según su naturaleza. Al programa presupuestario de Minusválidos se aplican, por lo tanto, los gastos del personal fijo, tanto funcionario como laboral, adscrito al Centro San José y al Centro de Valoración de Minusválidos.

El personal perteneciente a los centros propios del área de minusválidos a 31-12-95 es el siguiente:

	Fijos	Temporales	Total
Centro San José	96	28	124
Centro Valoración Minusválidos	20	1	21
Total	116	29	145

Esta imputación de gastos de personal asciende en 1995 a 303,5 millones de pesetas según la liquidación de gastos del programa.

El resto de gastos de personal se aplican al programa "Dirección y Servicios Generales del Instituto Nacional de Bienestar Social", es decir:

- Personal temporal
- Personal fijo (funcionario y laboral) de las oficinas generales
- Personal eventual
- Remuneraciones variables de todo el personal: horas extras, festivos, guardias, nocturnidad.

Por lo tanto, el Programa no recoge la totalidad de los gastos del personal que interviene en las acciones que incluye.

Hemos intentado comprobar que el programa recoge el total de gastos de personal que teóricamente debe recoger, encontrando que el gasto ejecutado es inferior a nuestro cálculo en base a la plantilla y a las modificaciones sufridas durante este año, con una diferencia de 19,8 millones de pesetas, debido principalmente a errores de imputación del personal a los programas.

V.2.3 Competencias del Instituto en la gestión de personal

El Instituto realiza las nóminas y seguros sociales de personal laboral fijo y del personal temporal y los expedientes de este personal.

Las nóminas del personal funcionario, al igual que las liquidaciones de Seguridad Social correspondientes a este personal se realizan desde Presidencia.

Desde el Instituto también se tramitan e introducen al sistema los elementos temporales de nómina de todo el personal, tanto funcionario como laboral.

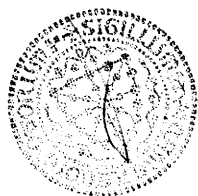
La liquidación de las nóminas y seguridad social se realiza a través de un programa informático de nóminas de donde se traspasan al sistema contable.

V.3. Gastos corrientes en bienes y servicios

Los gastos en bienes corrientes y servicios ascienden a 58,4 millones de pesetas, lo que supone un 2 por ciento del gasto total del programa con un porcentaje de ejecución del 94 por ciento.

El aumento de esta partida con respecto al año anterior, ejercicio 1994, ha sido del 4 por ciento producido por un aumento de 2 millones en la partida de reparaciones y de una pequeña disminución en las compras de bienes corrientes.

El detalle de las partidas que componen el gasto para el ejercicio fiscalizado es el siguiente:



Concepto	Ejecutado	% Ejecución
Alquiler de Local atención Minusválidos	3.794.102	100
Conservación y Reparación Edificios	6.340.353	91
Conservación y Reparación Bienes Muebles	679.023	76
Material de Oficina	130.334	60
Prensa, Revistas y Otras publicaciones	76.085	95
Alimentación	14.863.912	99
Asistencia Sanitaria	531.871	96
Material Sanitario	360.193	57
Suministros Especiales	143.746	42
Comunicaciones	1.148.280	82
Gastos de transporte	153.493	94
Contratos de limpieza	2.437.668	99
Agua, Gas, Electricidad	12.442.737	86
Calefacción	7.653.308	96
Limpieza y Aseo	4.420.662	99
Vestuario y calzado	2.093.916	95
Gastos Varios	1.146.502	99
Total Gastos	58.416.185	94

Los gastos corrientes que se aplican al programa son los de los centros cuya actividad se gestiona directamente; es decir, el Centro San José y el Centro Base. También se recoge algún gasto, sobre todo en las partidas de alquileres y conservación y reparación de edificios, relativo a los centros que, siendo de titularidad pública, su gestión está concertada. No se recogen los gastos relativos a las oficinas generales, que se aplican al Programa de Actividades Generales del Departamento. Estos gastos son comunes a todo el edificio del Instituto Navarro de Bienestar Social y para aplicarlos a cada programa habría que aplicar un sistema de imputación de gastos.

Como podemos ver en el cuadro de ejecución, las partidas más importantes son la alimentación y el agua, gas, electricidad y calefacción que suponen el 60% del gasto.

Debido a su importancia, hemos analizado los gastos de alimentación que corresponden como decíamos a los centros propios y las conclusiones son las siguientes:

- Corresponden íntegramente a compras de alimentos del Centro San José, ya que en el Centro Base no existe este servicio, al tratarse de un centro de día.

- Se contrata con los proveedores tradicionales, determinados en su momento por su precio, servicio o ambos aspectos, a los precios que estos actualizan unilateralmente. No se piden ofertas a otros proveedores a no ser que la calidad del servicio/precio se considere deficiente.

- No se utiliza la posibilidad de centralizar las compras de todos los centros del Instituto Navarro de Bienestar Social o con los centros del Servicio Navarro de Salud.

- El pedido se hace verbalmente por persona normalmente distinta de quien lo recibe.

- No hay un sistema de control de almacén. Solamente se realiza un control de consumos por el administrador, desde el punto de vista de su coherencia con periodos anteriores.

- No se aprecia una concentración excesiva del gasto en determinados proveedores. Normalmente, cada producto lo suministra uno o dos proveedores diferentes. Como excepción destaca un autoservicio con un 19 por ciento del gasto, que suministra la mayor parte de la carne, parte de las frutas y todos los productos de supermercado.

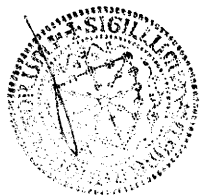
En la actualidad se está estudiando centralizar las adjudicaciones de productos de alimentos no perecederos y de productos de limpieza y se han iniciado acciones para que los pedidos sean realizados por escrito de forma que la copia para el proveedor sea enviada por este junto con la factura.

Además del trabajo anterior, hemos efectuado un muestreo del resto de los gastos del epígrafe de compras concluyendo que la documentación soporte del gasto normalmente es apropiada; no obstante, hemos observado errores con respecto a:

- Imputación de gastos que corresponden al ejercicio anterior
- Compras sin autorización adecuada
- Obras de reparación sin la adecuada documentación soporte.

V.4. Transferencias Corrientes.

Es el capítulo de gastos más importante del programa, con un gasto de 2.664 millones, con un porcentaje de ejecución del 96,8 por ciento, lo que supone el 87 por ciento del total de gastos del programa y su detalle es el siguiente.



	Presupuesto inicial	Variación Neta	Consolidado	Ejecutado	Remanente	% Ejecutado s/ Total
Conciertos y Convenios con Asoc.	1.478.584.000	(41.000.000)	1.437.584.000	1.401.201.281	36.382.719	52,6
Becas a Minusválidos	15.000.000	(2.000.000)	13.000.000	8.278.000	4.722.000	0,31
Ayudas a Familias y Particulares	73.485.000	0	73.485.000	63.385.282	10.099.718	2,37
Pensiones LISMI	829.961.000	(95.610.000)	734.351.000	729.508.375	4.842.625	27,38
Subvenciones a otras asociaciones	373.850.000	31.000.000	404.850.000	375.750.983	29.099.017	14,10
Estancias en centros ajenos	67.275.000	20.910.000	88.185.000	85.917.031	2.267.769	3,25
Total	2.838.155.000	(86.700.000)	2.751.455.000	2.664.040.952	87.514.048	

A continuación vamos a ir comentando el trabajo realizado y las conclusiones de cada uno de los conceptos que componen las transferencias corrientes del programa.

V.4.1. Conciertos y convenios

Este concepto tiene una ejecución de 1.401,2 millones, lo que supone un 52,6 por ciento del total de transferencias corrientes del programa.

A continuación mostramos un cuadro con la distribución del gasto entre los distintos conciertos, detallando además en los casos que ha sido posible el número de plazas, la media de ocupación y la media del módulo anual, la fecha del concierto y los centros concertados.



Concierto	EXTERNOS						CENTRO	INTERNOS		
	Millones 1995	% s/Total	Fecha Conc.	Plazas s/ Conc.	Media Ocup.	Módulo Año (Media)		Plazas s/ Conc.	Media Ocup.	Módulo Año (Media)
Prosna	164,4	11,7	1-08-88	24	-	1.282.957	Sta. Mª (Burlada)	46	-	3.106.104
Gesna	256,6	18,3	13-12-89	9	9	1.535.348	Infanta Elena (Cordovilla)	70	69,87	4.112.991
Onartu	19,4	1,4	14-02-90	-	-	-	Oncineda, S. M., J. (Monjardín)	-	-	-
Sos Leyre	169,3	12	20-11-89	24	18	1.614.208	Tudela	24	24	3.242.273
Agedna	323,3	23	23-08-91	-	-	-	Psiquiátrico (S. Fco. Javier)	103	102,63	3.438.687
Aspace	200,4	14,3	6-08-86	112	110,98	815.742	Ramón y Cajal - Uxane	34	32,71	1.324.370
Servirecord	267,8	19,1	3-01-95	35	34,63	-	Sustituye a Onartu	101	74,51	-
Total	1.401,2	100		204				378		

a) Marco legal

Los servicios sociales están regulados por la L.F. 14/83, de 30 de marzo, bajo los principios de responsabilidad pública, igualdad y universalidad de los servicios, sin discriminación, y participación de los individuos y grupos sociales en su planificación y control.

Completando la ley anterior, que atribuía a las administraciones públicas la actividad de concertación con las entidades e instituciones de servicios asociadas y colaboradoras; se aprueba la L.F. 20/85, de 25 de octubre, de "Conciertos en materia de Servicios Sociales", la cual autoriza a las administraciones públicas a establecer conciertos con entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, titulares de centros o servicios, condicionado a un sistema de acreditación.

La Ley 3/88 de Presupuestos Generales de Navarra para 1988 introduce una radical variación, admitiendo la figura de la prestación de servicios sociales como actividad empresarial, ordenada por tanto al lucro. El único concierto suscrito con anterioridad a 1988 es con Aspace, ente sin ánimo de lucro. Los de fecha posterior se conciertan con empresas con ánimo de lucro.

La L.F. 9/90, sobre el "Régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales viene a sustituir el concepto de acreditación, pendiente de desarrollo reglamentario, por la técnica de autorización, restableciendo unos parámetros mínimos de calidad, exigibles a todos los centros y servicios, sean o no objeto de concertación.

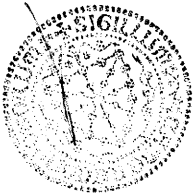
El D.F. 120/92, desarrolla la L.F. 20/85 de conciertos, asumiendo la variación introducida por la Ley de Presupuestos citada, admite la prestación de servicios Sociales como actividad empresarial. Consecuentemente, declara como normativa supletoria la reguladora de la contratación de la gestión de servicios Públicos, institución a la que, en definitiva, reconduce el diseño legal de la concertación.

b) Contenido de los conciertos.

El concierto con Aspace es suscrito al amparo de la Ley 20/85 de conciertos en materia de servicios sociales (entes privados sin ánimo de lucro); el resto, salvo Servirecord, en virtud de la Ley 3/88 de Presupuestos Generales de Navarra, que permite la concertación con entes con ánimo de lucro, sin que se hubiera desarrollado ningún tipo de reglamento; y, por último, el concierto con Servirecord se celebra de conformidad con el D.F. 120/92 sobre conciertos, y supletoriamente por la normativa de contratación de la gestión de servicios públicos.

Del análisis efectuado se deduce que:

- Todos los conciertos son de contenido muy similar, en principio.
- El pliego de cláusulas de explotación del concierto con Servirecord se ajusta al contenido prescrito por el art. 13 del D.F. 120/92, que le es de aplicación.



- Los demás conciertos recogen el contenido necesario establecido en el art. 5 de la L.F. 20/85 que viene a regularlos, con una excepción: art. 5.6 "Sistemas de evaluación técnica y administrativa", que, al menos expresamente, no se contempla en ninguno de ellos; aún cuando determinados puntos de su articulado pueden reconducirse a esta noción.

- No obstante lo anterior, los diversos conciertos; presentan diferencias significativas:

1. El concierto con Servirecord, adjudicado cuando ya existía desarrollo reglamentario de la Ley Foral de Conciertos en materia de Servicios Sociales detalla más el contenido obligacional.

2. Sólo Aspace gestiona, en forma concertada, centros propios. El resto actúa en centros de titularidad pública.

3. El coste del módulo es distinto en cada concierto. Hay disparidad en los índices de actualización de tarifas; bien que posteriormente se simplifican: IPC de Navarra o estatal. En los conciertos con Prosna, Agedna y Aspace no se regula la reserva de plaza.

4. El concierto con Servirecord prevé sanciones pecuniarias por incumplimiento de cláusulas del concierto. Los demás no.

5. Prosna, Sos Leyre y Aspace asumen la subrogación de plantillas, previas al concierto.

6. Los conciertos con Onartu y Aspace prevén distraer del módulo a pagar por el Instituto Navarro de Bienestar Social el importe de las ayudas que obtengan de otros entes. En el concierto de Aspace se le prohíbe concurrir a la convocatoria de ayudas del Gobierno de Navarra.

7. En el concierto de Agedna se autoriza una actualización anual del módulo superior a la establecida si el concertado acredita costos superiores.

c) Adjudicación de los conciertos

La Cámara de Comptos, en el Informe de Fiscalización de la concesión de la gestión del centro de discapacitados psíquicos y mentales San Francisco Javier y análisis comparativo con otros conciertos celebrados en materia de servicios sociales" (BOPN nº 18 de 27-11-91) analiza el procedimiento de adjudicación de los conciertos con Agedna, Sos Leyre, Prosna y Gesna.

Las principales conclusiones de dicho informe son:

- Pese a que se denominan conciertos, dado que las instalaciones son propiedad de la Administración, son contratos de gestión indirecta de servicios públicos; de hecho, las actuaciones administrativas siguen lo prescrito en la Ley Foral de Contratos.

- Ningún concierto presenta anteproyecto de explotación.

- Ninguno adjunta el preceptivo informe jurídico.

- El concierto con Agedna tiene una cláusula de compensación de mayores gastos, en contra de lo establecido por la ley y la jurisprudencia.

- Se adjudican por concurso, si bien no consta la forma de adjudicación en el caso de Prosna.

- Ninguna de las empresas estaba inscrita o acreditada, ni eran propietarias de las instalaciones a concertar. Solo Prosna figuraba inscrita en la Seguridad Social y solamente Gesna tenía personalidad jurídica al momento de la apertura de la proposición económica.

En este informe, y de acuerdo con la revisión ya efectuada comentada en los párrafos anteriores, nos hemos centrado en la revisión del nuevo concierto con Servirecord, adjudicado el 3-1-95, en cuanto a su adecuación al Decreto Foral 120/92, con las siguientes conclusiones:

- Actuaciones preparatorias: Reúne todos los documentos exigidos, como son, previsión económica, informe jurídico, anteproyecto de explotación, pliego de cláusulas de explotación, el necesario acuerdo del Gobierno de Navarra y resolución aprobando el expediente y ordenando la apertura del procedimiento de adjudicación por concurso.

- Procedimiento de adjudicación. La adjudicación se ha realizado respetando las exigencias del decreto foral regulador.

d) Procedimientos de facturación, pago y contabilización.

El sistema de facturación y pago viene consignado en cada concierto. La fórmula genérica es “la facturación se formalizará de acuerdo con el número de atendidos que figuren el primer día del cuatrimestre correspondiente (o el último del anterior), reservándose las variaciones que se produzcan en el transcurso del mismo en la facturación del cuatrimestre siguiente”.

La fórmula de abono se establece también en los conciertos. Normalmente el Instituto Navarro de Bienestar Social abonará las prestaciones económicas por cuatrimestres anticipados, tras la justificación de las cantidades concedidas en el cuatrimestre anterior.



Todos los conciertos obligan a las empresas adjudicatarias a aplicar y cobrar el régimen de tarifas señalado por la Administración, que se deducirá del módulo.

De acuerdo con la revisión realizada de procedimientos de facturación y contabilización, llegamos a las siguientes conclusiones:

- En el pago del concierto a Aspace concurre una importante particularidad: junto al pago del módulo, como ya quedó explicado, por resolución 11.300/92 se acordó abonar a Aspace las cantidades dejadas de percibir del Instituto Nacional de Educación Especial desde el año 91, 47,9 millones en 1995, que se actualiza con los mismos criterios del concierto. En nuestra opinión se trata de una subvención que debía regirse por los requisitos establecidos en la normativa de subvenciones.

- En las regularizaciones trimestrales realizadas con Aspace no figuran las relaciones nominales de usuarios con las altas y bajas producidas en el trimestre. Además en las regularizaciones no se consideran las tarifas percibidas por la empresa, sin que el condicionado del concierto dé lugar a este trato diferenciado.

Estos gastos se imputan a la línea "Conciertos y Convenios con Asociaciones", dentro de Transferencias Corrientes a Instituciones sin ánimo de lucro.

De lo expuesto hasta ahora se sigue la inadecuación de la línea de cargo; pues salvo Aspace, el resto de entes concertados son sociedades mercantiles con ánimo de lucro.

Además es incorrecto considerar este gasto como transferencia corriente ya que realmente se está pagando un servicio cuya responsabilidad, por mandato de la Ley de Servicios Sociales, compete a la Administración, la cual, además, selecciona a los beneficiarios; por ello estimamos se trata de un gasto corriente, de compra de bienes y servicios..

e) Control de los conciertos.

Uno de los criterios inspiradores de la Ley 20/85 de Conciertos en materia de Servicios Sociales es el "perfeccionamiento de los sistemas de control del gasto público en servicios sociales".

En este sentido, el texto de los conciertos articula tres mecanismos de control de la actividad concertada:

- En cuanto a las condiciones técnicas de la prestación del servicio, el sistema de preceptiva autorización, unido al régimen de inspección, que en todo caso se reserva la Administración.

- En cuanto al pago de los conciertos, la necesaria justificación por parte de la empresa concertada de las cantidades reconocidas el cuatrimestre anterior, como requisito para el pago anticipado del cuatrimestre siguiente.

- Remisión anual de estados financieros y presupuestos por parte de las empresas concertadas.

La justificación de los gastos del cuatrimestre anterior es una obligación impuesta en todos los conciertos, que establece, en nuestra opinión, la obligación de justificar la aplicación de esos fondos por la empresa.

Así entendido, para el ejercicio 1995 no consta la facilitación de tal información por las empresas, ni la oportuna reclamación por parte de Bienestar Social.

Una prueba de que tal control no ha sido ejercido por la Administración, es el concierto con Prosna, empresa a la que la Seguridad Social reclama en vía ejecutiva 111,7 millones. (La simple verificación de los TC1 y TC2 de ingreso a la Seguridad Social hubiera permitido la adopción de medidas a tiempo).

Esta dejación por parte de la Administración en el ejercicio de controles a los que está facultada por los propios conciertos puede haber influido en que el fracaso, como veremos, generalizado de los conciertos no haya sido detectado por la Administración a tiempo de introducir medidas correctoras.

En cuanto a la remisión anual de información contable y Memorias:

En 1995, sólo Agedna nos consta que ha cumplido esta obligación

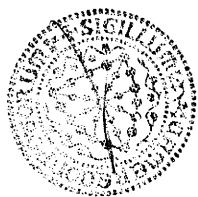
En definitiva, parece probado el incumplimiento de los conciertos en esta materia por parte de los concertados, así como el escaso control por parte del Instituto Navarro de Bienestar Social.

El equipo de economistas constituido en 1996 es consciente del problema y ya ha realizado actuaciones en este sentido.

f) Tarifas y reconocimiento de deuda.

El acuerdo de 8-1-91 establece las "Normas para la aplicación de tarifas por la prestación de servicios propios y concertados.

Su artículo 5 señala que "anualmente se establecerán las tarifas fijadas para los diferentes servicios, siendo dicha cantidad la cuantía máxima a abonar por los usuarios". Para 1995 son aprobadas por



Acuerdo de 9-3-95, donde se establece el régimen de aplicación de tarifas por prestación de servicios distinguiendo:

Art. 12	Centros de Día	Minusválidos Psíquicos, Severos y Profundos cerebrales y otros años: 50%	<18 años: coste real tarifa transporte y comida >18 años: 50% - Su propia renta mensual -Renta per cápita: si tuviera cónyuge o hijos 106.600 pts.
Art. 13	Centros Residenciales	Minusválidos psíquicos ligeros y moderados paráliticos cerebrales y otros	Si acude a otro centro 50%: - su propia renta mensual - Renta per cápita si tuviera cónyuge e hijos. 95: 96.700 pts. (uso parcial) y 114.600 (uso permanente)
Art. 14	Centros de atención permanente	Minusválidos psíquicos severos y profundos paráliticos cerebrales y otros	<18 años las tarifas que se establezcan en función de la renta per cápita mensual de su unidad familiar. >18 años 90% - de su propia renta mensual - renta per cápita si tuviera cónyuge o hijos 95: 271.400 pts.
Art. 15	Centros de atención a minusválidos físicos gravemente afectados	Minusválidos físicos gravemente afectados	CONDICIÓN CIVIL NAVARRA 95: 93.300 Centro de Día: 50% renta per cápita mensual 95: 186.600 Residencia 90% renta per cápita mensual NO CONDICIÓN CIVIL NAVARRA Íntegramente costo renta según concierto.



En todo caso, en dicha Orden se especifica “Quienes no abonen íntegramente la tarifa deberán efectuar un reconocimiento de deuda”.

El artículo 5 del Acuerdo señala “Anualmente se establecerán las tarifas fijadas para los diferentes servicios, siendo dicha cantidad la cuantía máxima a abonar por los usuarios” y el artículo 8 señala “Los usuarios que no abonen las tarifas íntegramente por carecer de ingresos, según las reglas establecidas, deberán suscribir un documento de reconocimiento de deuda, por la diferencia entre lo realmente abonado y lo establecido en la correspondiente tarifa”.

El D.F. 168/90 de 28 de junio, que regula las prestaciones y ayudas individuales y familiares, en su capítulo III “de las prestaciones económicas indirectas para estancias concentradas en centros o residencias” señala (art. 12) “El beneficiario o representante legal deberá firmar un documento de aceptación de la deuda que se genere, cuyo cobro se haría efectivo sobre los bienes de aquél, cuando dejen de ser prestados los servicios o, en su caso, tras su fallecimiento. La aceptación de la deuda conlleva la imposibilidad de efectuar la transmisión de bienes mientras no se haya saldado la misma.

El Acuerdo de 8-1-91, sin embargo, exime la obligación civil de los descendientes (hijos que forman parte de otra unidad familiar) y de los ascendientes, en todo caso, pues sólo se tiene en cuenta la propia renta mensual del beneficiario (nula o pensión asistencial en muchos casos), salvo en el caso de los menores de 18 años.

No parece adecuado que el Acuerdo de 8-1-1991 desconozca que los padres, hijos e incluso hermanos del minusválido están civilmente obligados a costear, en proporción a sus medios, el sustento, habitación, vestido, asistencia médica y aún instrucción del minusválido, reduciendo el pago a un porcentaje de la propia renta del minusválido (muchas veces dada su patología incapaz y sometido a tutela o patria potestad).

En nuestra opinión, la colectividad debe asumir tales gastos hasta el límite incuestionable de que ninguna persona quede sin la asistencia que precise por falta de recursos económicos, ahora bien, sin suplir a los principales obligados.

Cuestión añadida, en materia de conciertos, es la eventual dificultad de las empresas adjudicatarias del concierto en determinar la renta del beneficiario o la renta per cápita y sus variaciones, siendo así que, como hemos visto, es un compromiso concertado por el adjudicatario su cobro.

Recordemos, además, que en la práctica de las regularizaciones cuatrimestrales en ocasiones el cobro de tarifas percibidas por las empresas no tienen más soporte que la declaración de éstas, muchas veces un importe global de difícil verificación.

El reconocimiento de deuda, exigido reiteradamente por la normativa reguladora, no se ha practicado nunca, tampoco el impago ha determinado el cese de la prestación de los servicios

g) Situación de los conciertos a 31-12-1995

Concertado	Fecha Formalización	Fecha Finalización	Incidenias	Fecha Incidenias
Prosna	1-08-88	1-08-98	Intervención Administrativa Expediente Resolución	Agosto 95 1996
Gesna	13-12-89	13-12-99	Medidas provisionales Resolución Concierto Suspensión Pagos	Febrero 95 1995
Onartu	14-02-90	14-02-97	Resolución Mutuo Acuerdo	Diciembre 92
SOS Leyre	28-11-89	28-11-99	Intervención Administrativa Resolución Concierto * En Sept.96 se adjudica a Agedna	Febrero 95 1995
Agedna	23-08-91	23-8-2001		
Aspace	6-08-86	31-12-95	Vencido Prorrogado hasta nueva adjudicación	
Servirecord	1-02-95	1-02-2005	Sustituye a Onartu	

En nuestra opinión, del cuadro anterior se deduce el fracaso de la aplicación práctica del sistema de conciertos. De los seis conciertos

iniciales, cuatro han presentado problemas, debiendo resolverse. De los dos que subsisten, uno -Aspace- gestiona centros propios, presentando además una peculiaridad en cuanto a su financiación, pues además del módulo por usuario percibe una compensación para cubrir la subvención no recibida desde el Instituto Nacional de Educación Especial (ahora transferido a Navarra), que en 1995 ha sido de 46 millones.

El otro concierto subsistente, Agedna, presenta también una particularidad en su financiación: el texto del concierto autoriza una actualización anual del módulo superior a la establecida, siempre y cuando el concertado acredite costes superiores

El propio personal del Instituto Navarro de Bienestar Social parece concluir también la quiebra del sistema de conciertos, pudiendo estimarse como posibles causas:

- La mayoría de los adjudicatarios no tenían formación, experiencia ni capacidad financiera y de gestión.
- El ámbito asistencial genera crecientes nuevas necesidades de personal. Es difícil determinar el punto de equilibrio entre un número de minusválidos a cuidar y una asistencia digna, que además pueda financiarse.
- Hasta hace poco el Instituto Navarro de Bienestar Social no contaba con personal técnico económico capaz de hacer un seguimiento de cada concierto.
- Los conciertos están mal diseñados, son ambiguos, y no existía una experiencia previa en la que basarse.
- El fracaso para las empresas puede venir dado por el cálculo del módulo y su actualización. Si el módulo se actualiza sobre el IPC, cualquier aumento por encima de él de la masa salarial, -principal componente de gasto de estas empresas- puede comprometer su cuenta de explotación.
- El módulo puede no estar en relación con la calidad asistencial.

Es difícil formarse una opinión fundada en esta materia. Un dato relevante es el del cálculo del módulo que en cada caso sirvió de base a la adjudicación. El D.F. 120/92 que desarrolla la ley sobre conciertos incluye entre las actuaciones preparatorias previas a la adjudicación, la elaboración por parte de la administración de un anteproyecto de explotación; lo que permitiría dirimir esta cuestión respecto al concierto más reciente, el de Servirecord.

Sin embargo, la L.F. 20/85 sobre Conciertos, que regula el resto de los conciertos, no prevé nada en este aspecto, lo que unido a la antigüedad de los conciertos, dificulta localizar tales estudios económicos, si es que existieron.

V.4.2. Becas a minusválidos

Línea que tiene una ejecución en 1995 de 8,2 millones y corresponden a las ayudas de carácter individual indirectas, que tienen por objeto atender a las necesidades de los disminuidos y están reguladas por el R.D. 620/1981 y la Orden Ministerial de 5 de marzo de 1982, que desarrolla el decreto mencionado.

Estas ayudas tienen por objeto colaborar con los gastos que les ocasiona a las personas disminuidas su atención en centros de atención ocupacional.

Desde 1991 las gestiona el Instituto Navarro de Bienestar Social y son concedidas a título personal pero se abonan a los centros de carácter terapéutico u ocupacional en donde están atendidos los minusválidos.

La normativa existente es la estatal, después de las transferencias al Instituto Navarro de Bienestar Social no ha habido desarrollo normativo por parte del Gobierno de Navarra.

La relación de centros beneficiarios en 1996 es la siguiente:

	Nº beneficiarios	Importe (miles de pesetas)
Centro Echebidea	1	77
Centro Ramón y Cajal (Aspace)	48	4.236
Centro Uxane (Aspace)	4	336
Residencia Javier de Elcano	15	1.440
Centro educación especial Jesús y María	1	88
Centro Isterria	26	2.101
Total	95	8.278

A partir del trabajo realizado en este epígrafe, llegamos a las siguientes conclusiones:

- No se cumplen los requisitos para la renovación de las becas, establecidos en el art. 34 de la Orden Ministerial 5-3-82. Es decir, no es el beneficiario el que solicita la prórroga de la beca, ni se comprueba si ha habido cambios en las condiciones económicas del beneficiario, ni si sigue precisando el servicio, únicamente mediante llamada telefónica y sin control efectivo por parte del INBS se contacta con el

centro para las altas y bajas, respecto a los beneficiarios del año anterior.

- Existen diferencias entre las cuantías percibidas dependiendo del centro en el que se acogen, sin que dichas diferencias estén soportadas por documentación justificativa.
- No se comprueba el destino de las becas ni su repercusión en el beneficiario.
- Es necesario un estudio jurídico de este tipo de becas que determine su procedencia actual y , en tal caso, desarrollar una normativa y procedimientos para su gestión y control por parte del INBS.

V.4.3. Ayudas a familias y particulares

Este epígrafe tiene una ejecución en 1995 de 63,3 millones, que se subdivide en los siguientes conceptos:

Concepto	Ejecución 1995 (miles pesetas)	% s/. Total
Atención domiciliario Pamplona	26.722	42,2
Ayudas Extraordinarias	9.521	15
Ayudas tratamientos	1.371	2,2
Atención domiciliaria Resto	25.771	40,6
Total	63.385	100

La normativa aplicable a estas ayudas se basa en la Ley Foral sobre Servicios Sociales 14/1983, de 30 de Marzo, y en concreto el D.F. nº 168/90, de 28 de junio de 1990, regula las prestaciones y ayudas individuales y familiares.

- Atención domiciliaria de Pamplona y Resto:

Entre ambas suponen el 82,8 por ciento del epígrafe y se rigen por la Resolución 417/1995, de 2 de febrero, que establece los criterios y baremos a aplicar para 1995 en estas ayudas en desarrollo del D.F. 168/90 mencionado, que es común para la tercera edad y minusválidos.

Analizadas estas ayudas llegamos a la conclusión de que su gestión y control se ajusta a la normativa aplicable.

- Ayudas extraordinarias y Ayudas para tratamientos especiales:

Ambos conceptos suponen un 17,2 por ciento del epígrafe y a partir del trabajo realizado en las mismas llegamos a las siguientes conclusiones

- No existe una normativa interna que desarrolle la O.F. 168/90, por lo que en cada caso se actúa con cierta discrecionalidad. En las Ayudas Extraordinarias existe una relación de conceptos que puedan ser objeto de ayuda y los topes máximos.
- No existe un control estadístico del número de solicitudes recibidas y atendidas o denegadas.

V.4.4. Pensiones LISMI

Están reguladas por el R.D. 383/84, de 1 de febrero sobre Sistema Especial de prestaciones sociales y económicas para minusválidos, desarrollado por Orden Ministerial de 13 de marzo de 1984 tiene un gasto en 1995 de 729,5 millones.

Posteriormente, la Ley 26/90, de 20 de diciembre, en su disposición adicional novena suprime dos de los tres subsidios previstos en el Real Decreto, aunque mantiene el derecho a su cobro para aquéllos que lo tienen reconocido antes de su entrada en vigor.

Las prestaciones económicas son:



		Pts./mes	Pts./año
(SGIM)	Subsidio de Garantía de Ingresos mínimos	24.935	349.090
(SATP)	Subsidio por ayuda de tercera persona	9.725	136.150
(SMGT)	Subsidio de movilidad y gasto de transporte	5.495	65.940

Los tres subsidios son compatibles entre sí, pero son incompatibles con cualquier prestación de análoga naturaleza y finalidad de igual o superior cuantía. Si es de cuantía inferior, el subsidio se disminuirá en el mismo importe que ésta.

La gestión de estas ayudas fue transferida al Instituto Navarro de Bienestar Social por R.D. de 28 de diciembre de 1990.

En 1995, el gasto ha ascendido como decíamos a 729,5 millones, con un número decreciente de beneficiarios que ha oscilado entre los 2.225 beneficiarios de enero a los 1.933 de diciembre. Por tipos de ayudas, el gasto total se reparte de la siguiente manera:

SGIM	627 millones	86%
SATP	95 millones	13%
SMGT	7 millones	1%

A partir de la revisión realizada en este epígrafe llegamos a las siguientes conclusiones:

- No se hacen verificaciones periódicas de que el beneficiario si- gue manteniendo las condiciones que dieron lugar a la ayuda y de que sigue con vida.

- En nuestra revisión hemos detectado algunos errores de cálculo en el caso de atrasos a pagar. Además, no se exige la devolución de los pagos indebidos producidos por disminución de la cantidad a co- brar, detectados con retraso.

- No obstante, se detectan determinados pagos indebidos - 21,5 millones en 1995, cuya gestión de cobro es encomendada a la empre- sa GEDESA; sin embargo, no existe una información periódica, y en la actualidad los responsables de la gestión de estas ayudas descono- cen las deudas por pagos indebidos en gestión de cobro en poder de dicha empresa

V.4.5. Subvenciones a otras asociaciones

Las subvenciones a otras asociaciones contabiliza un gasto de 375,7 millones, lo que representa un 14,1 por ciento del total de gas- tos por transferencias corrientes.

La relación de entidades beneficiarias y sus importes en 1995 es la siguiente:

	Miles de ptas.
Tasubinsa	265.428
Anfas	31.476
Aspace	4.042
Alcer	1.060
Amimet	4.325
Berdintasuna	2.121
Coordinadora Disminuídos físicos Navarra	8.462
Anasaps	34.580
Asociación Navarra Hemofilia	776
Asociación padres niños oncológicos	1.148
Asociación padres niños Down	382
Residencia Javier (Elcano)	3.008
Asociación sordos Navarra	8.165
Asociación Navarra de laringectomizados	917
Fundación Psicoballet Maite León	5.638
Ayuntamiento de Leiza	1.384
Niños espina bífida	763
Asociación parapléjicos	1.076
Asociación retinosis pigmentaria	500
Asociación Daño cerebral	500
Total	375.751

El D.F. 94/92 de marzo de 1990 establece el marco genérico del régimen de subvenciones en materia de servicios sociales, atribuyendo al Consejero de Bienestar Social las facultades de desarrollo y atribuyendo al Director Gerente del organismo autónomo la resolución de las subvenciones para funcionamiento, equipamiento menor y fomento de actividades.

En aplicación del Decreto Foral anterior, el consejero de Bienestar Social dictó la O.F. 134/92, de 2 de abril, por la que se aprueban las bases de la convocatoria de subvenciones para funcionamiento, equipamientos menores y fomento de actividades en materia de servicios sociales, que es la norma reguladora en esta materia.

A partir del trabajo realizado en este epígrafe, las conclusiones son las siguientes:

- Los expedientes de solicitud de subvenciones se ajustan en su contenido al artículo 5 de la citada orden foral para la convocatoria, con alguna peculiaridad formal en el caso de las sociedades anónimas o limitadas gestoras de centros ocupacionales de empleo.

- No existe propiamente un juicio valorativo de los expedientes de solicitud y se propone para todos ellos un incremento del 5 por ciento sobre la subvención del ejercicio anterior. La propuesta de subvenciones se produce con considerable retraso (septiembre de 1995), anticipándose hasta esta fecha cantidades a cuenta en base a la concesión del ejercicio anterior, pudiendo producirse hasta entonces situaciones de incertidumbre financiera en las entidades peticionarias que dependen, en su mayor parte, de las subvenciones recibidas, dada además la disparidad entre las cantidades solicitadas para la realización de sus actividades y las realmente percibidas.

- Incumplimiento del artículo 8 de la citada orden foral, ya que el ejercicio 1995 objeto de revisión, no se ha exigido la justificación documental de los gastos realizados.

- La concesión de subvenciones a Tasubinsa es un caso especial, por el que se concede la subvención aplicando un módulo anual por minusválido ocupado y año en los talleres ocupacionales de la empresa en virtud de un acuerdo realizado entre la administración y la empresa en 1989. El reconocimiento de la subvención se realiza aplicando el módulo a las relaciones mensuales de personas ocupadas, remitidas por la sociedad. Tales relaciones no son objeto de ningún control por parte del Departamento de Bienestar Social.

V.4.6. Estancias en centros ajenos.

Recoge la financiación que el Departamento de Bienestar Social realiza del internamento en establecimientos situados fuera de Navarra por residentes que lo precisan y no tienen plaza en Navarra con un costo de 85,9 millones.

Es una ayuda personal, en favor del minusválido o su familia que financia la diferencia entre el importe que pagaría en Navarra en un centro propio o concertado del INBS (el 90 por ciento de su propia renta mensual o de la renta per cápita si tuviera cónyuge o hijos que no formaran parte de otra unidad familiar) y el importe cobrado por el establecimiento donde está internado.

Al igual que el resto de ayudas, se conceden en virtud del Decreto Foral 168/90.

Durante 1995 ha habido 71 beneficiarios con un coste medio de 126.384 pesetas.

De acuerdo con el trabajo realizado, los expedientes cumplen con los requisitos del decreto mencionado.

V.5. Inversiones reales

El importe de las inversiones, 10,9 millones de pesetas, ha supuesto en 1995 un 0,4 por ciento del total de gasto del programa.

El porcentaje de ejecución es del 94 por ciento.

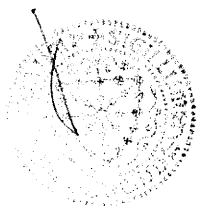
En esta partida se recogen inversiones para la adecuación y equipamiento de centros propios y concertados. Por centros, la inversión total se ha repartido:

	Miles ptas.
San José	388,6
Las Torchas	8.701,2
Valle Roncal	1.889,6
Total	10.979,4

Hemos tomado una muestra de dos expedientes con objeto de comprobar su adecuación a la legalidad y su razonabilidad.

Los dos expedientes se refieren al centro "Las Torchas" y son paralelos, tanto en el tiempo como en las actuaciones. Uno se refiere al amueblamiento e instalación de la cocina y el otro al suministro e instalación de mobiliario y otros enseres.

Ambos expedientes se han llevado a cabo de una manera razonablemente correcta con las excepciones siguientes:



- La formalización de los contratos se ha llevado a cabo fuera del plazo límite de 30 días dado el por el art. 44 LFC.
- No hay acta de recepción provisional, por lo que no se puede comprobar el cumplimiento del plazo de entrega que, a tenor de las fechas de las facturas, no parece que haya sido cumplido.
- No puede precisarse cuando empieza y termina el plazo de garantía.
- Hay que señalar que el criterio con más peso a la hora de la adjudicación es el plazo de entrega. A tenor de las fechas de los documentos de los expedientes, éstos se han dilatado mucho en el tiempo, por lo que debería considerarse en el futuro la aplicación de este criterio.

En cuanto a la imputación de los gastos por este concepto de inversiones, encontramos que no hay un criterio uniforme para la aplicación de las inversiones en una línea o en otra. Por otra parte, el importe recogido en el programa analizado no es el que realmente se ha ejecutado, ya que las inversiones relativas a construcción de edificios se gestionan desde la Dirección General del Departamento y se imputan a un programa de Dirección General.

El importe total de inversiones en centros propios de minusválidos sería por tanto:

Ejecución L-31100 Programa 923	10.979.418
Ejecución L-99002 Programa 910	238.535.434
Total	249.514.852

V.6. Transferencias de capital.

Por Orden Foral del Consejero de Bienestar Social, se aprueban las bases de la convocatoria de subvenciones para la adquisición y adaptación de vehículos con destino a minusválidos.

Las bases para el ejercicio 1995 se aprueban por Orden Foral 97/95 de 31 de enero, y se arbitran dos tipos de ayudas:

- Para adquisición y/o adaptación de vehículos particulares.
- Para adquisición y/o adaptación de vehículos de uso colectivo para que sean accesibles a discapacitados.

El gasto durante 1995 por este concepto ha ascendido a 25,3 millones y del examen de expedientes concluimos que los mismos han sido realizados y concedidos de acuerdo con la orden foral menciona-

da que establece los procedimientos, criterios y requisitos para su concesión.

V.7. Tasas y otros ingresos.

Los ingresos de este programa, 54,6 millones, provienen exclusivamente de las tarifas por prestación de servicio de los residentes en el Centro de San José.

Las tarifas están reguladas por dos acuerdos del SRBS de 5 de enero de 1991, actualizadas por Acuerdo del INBS de 9 de marzo de 1995.

Según estos acuerdos la tarifa para usuarios mayores de 18 años en centros de atención permanente a minusválidos psíquicos severos y profundos como es el caso del Centro San José es de 224.000 pts./mes hasta el 1-6-95 y de 271.400 pts./mes desde esta fecha. Sin embargo, la cantidad efectiva que abonan los usuarios es el 90 por ciento de su renta mensual.

Según la normativa aplicable, los usuarios que no abonen las tarifas íntegramente por carencia de ingresos, deberán suscribir un documento de reconocimiento de deuda por la diferencia entre lo realmente abonado y lo establecido en la correspondiente tarifa.

Ninguno de los residentes en el centro abona la tarifa íntegra y sin embargo, en ningún caso se ha realizado el reconocimiento de deuda previsto en la norma.

Es el propio centro el que realiza directamente la tramitación de los ingresos, liquidación, emisión de recibos y la contabilización se realiza desde las oficinas generales. El control de impagados se realiza asimismo por el propio centro a través de la información de cobros que recibe desde las oficinas generales.

De acuerdo con nuestra revisión de esta área de ingresos llegamos a las siguientes conclusiones:

- No hay una correcta coordinación entre las dos unidades que participan en el control de los ingresos: el centro no comunica sistemáticamente a Contabilidad todas las liquidaciones que realiza, y ésta hace lo propio con los cobros y recibos impagados.
- La determinación de la renta mensual de los beneficiarios se limita a las pensiones que estos puedan recibir de los organismos de la Seguridad Social, por la dificultad de determinar los posibles ingresos patrimoniales.
- No hay una coordinación con otros centros del mismo INBS que gestionan o tienen información directa sobre las ayudas y pensiones

concedidas por los organismos de Seguridad Social. La información sobre estas rentas se obtiene por comunicaciones verbales del interesado, presunciones del Administrador, documentación en algún caso, etc.

- No existe un expediente de cada residente donde se documenten las rentas que obtiene y sus variaciones y no se exige la presentación de documentación justificativa. de las posibles rentas de manera periódica, o, al menos cuando cambia la situación jurídico-administrativa del beneficiario.

- La liquidación de las cuotas la hace el Administrador del centro, y no es revisada/aprobada por ningún otro órgano. Tampoco es intervenida por el Interventor. Lo mismo sucede con las modificaciones y reclamaciones.

- No hay un procedimiento correcto de control de recibos impagados. En el centro gestor falta una información sistemática de cobros y devoluciones. En el centro contable falta información completa de recibos emitidos y posibles anulaciones y modificaciones. Además, el sistema contable utilizado no permite controlar las deudas.

- La mayor parte de los cobros van a una cuenta bancaria-puente, antes de ser traspasados, parcialmente y por su neto a la cuenta general. Esto dificulta el correcto control contable de los ingresos, que no se registran en el sistema hasta que se hace el traspaso.

Esta cuenta bancaria puente no se liquida al final del ejercicio y no se registra dentro de las cuentas del Gobierno, que no ejerce ningún control sobre la misma.



VI. Análisis de eficacia y eficiencia del programa.

En el presupuesto de 1995, tal y como reproducimos en el apartado I del informe, el INBS presenta los objetivos del programa y un conjunto de indicadores, requisito indispensable para una adecuada presupuestación, que permita conocer los objetivos perseguidos y el grado de consecución de los mismos para poder valorar la eficacia y eficiencia del programa.

Sin embargo, una mera lectura detallada de los mismos nos lleva a concluir que los objetivos no están definidos, tratándose en realidad de una declaración de intenciones de tipo general como "mejora de la acción social", "normalización e integración social", "fomento del movimiento asociativo", objetivos que por otra parte no están cuantificados ni relacionados con los créditos presupuestarios del programa.

Si bien reconocemos la dificultad de establecer unos objetivos de carácter asistencial, los indicadores que se acompañan no están relacionados expresamente con los objetivos y se limitan a cuantificar la gestión administrativa en cuanto al número de ayudas solicitadas y atendidas y a relacionar el número de plazas concertadas en cada centro.

Por otra parte, no se realiza un seguimiento específico de la ejecución presupuestaria en relación con el cumplimiento de los objetivos e indicadores durante el ejercicio ni se elabora al final del mismo un informe o memoria resumen donde se analicen los mismos.

La carencia de unos objetivos e indicadores adecuados nos impide dar una opinión sobre el grado de eficacia y eficiencia global del programa. No obstante, a continuación relacionamos una serie de conclusiones obtenidas a partir del trabajo realizado en las distintas áreas del programa, que de manera directa o indirecta repercuten en su gestión y, junto con la ya comentada carencia de objetivos e indicadores apropiados, dificultan la valoración de la eficacia y eficiencia del programa.

- La excesiva movilidad del personal como consecuencia de los cambios de gobierno, que no solo afecta a los responsables máximos del programa, y que repercute en la gestión, eficacia y eficiencia del programa. Esto se pone de manifiesto en los siguientes puntos:

1. La dificultad de obtener información acerca de las diferentes acciones del programa.

2. Deficiente estado de los expedientes al ser manipulados por personas diferentes.

3. Escaso desarrollo normativo de determinadas acciones del programa y un deficiente control en general de las subvenciones concedidas.

4. Carencia de unos sistemas de información normalizados y una adecuada protocolarización de las actuaciones administrativas.

5. Situación actual de los conciertos que podía haber sido detectada antes de producirse de haber existido un seguimiento y control más efectivo, lo que hubiera permitido encontrar soluciones.

- El programa además no es completo ya que no recoge todos los gastos de personal que le corresponden, tal y como vimos en el apartado V.2. Tampoco recoge las inversiones relativas a la construcción de edificios como vimos en el apartado V.5.

Los gastos mencionados se imputan a un programa de Dirección General, por lo que el programa que nos ocupa no recoge todos los gastos que le son imputables.

En este sentido, consideramos conveniente que el Instituto, como organismo autónomo que es, asuma la responsabilidad de la gestión del personal e inversiones de sus centros.

De acuerdo con las conclusiones expuestas, se hace necesario un replanteamiento del programa de minusválidos, situación de la que es consciente el nuevo equipo gerencial del Instituto Navarro de Bienestar Social:

- Profesionalizando la gestión de determinados puestos de trabajo claves para un adecuado desarrollo del programa, con independencia de los cambios políticos.

- Desarrollando una nueva normativa, clara y concisa que regule las ayudas del programa y los controles que son necesarios para evitar posibles fraudes, de manera que los usuarios que cuentan con medios económicos cubran sus gastos evitando situaciones de injusticia.

- Analizando la problemática existente en los conciertos y desarrollando unos condicionados normalizados que garanticen una calidad asistencial adecuada con un coste asumible por el beneficiario y el Instituto.



- Desarrollando un verdadero programa de minusválidos que recoja todos los costes que le son imputables, los objetivos a medio y largo plazo y los indicadores que permitan analizar periódicamente la consecución de los objetivos planteados. Estos datos deberían ser presentados de forma clara y concisa en una memoria anual.

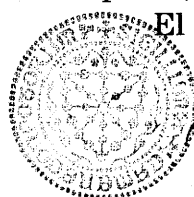
Por último, estimamos conveniente que se recojan como objetivos del programa la solución paulatina de determinados problemas cuya solución la sociedad demanda como son:

- Una mayor coordinación entre el Servicio Navarro de Salud y el Instituto Navarro de Bienestar Social que informe, asesore y apoye sin solución de continuidad a todas aquellas personas que pasan de ser pacientes de sanidad a ser consideradas como minusválidos, necesitadas por tanto de una atención inmediata en los servicios prestados por el programa que nos ocupa.

- Una decidida puesta en práctica de la eliminación de barreras arquitectónicas en aplicación de la Ley foral sobre barreras físicas y sensoriales, que facilite la movilidad de las personas con minusvalías en la vía pública y en los edificios tanto públicos como privados.

- Un apoyo a la integración social de los minusválidos favoreciendo la inserción en el mercado de trabajo, de un colectivo cuyas cifras de paro triplican los de la población normal.

Pamplona, 30 de abril de 1997



El Presidente,
CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAVARROAKO
KOMPTUEN
GANBARA

Francisco Javier Tuñón San Martín

Anexo

Alegaciones presentadas
por el Director-Gerente
del Instituto Navarro de
Bienestar Social

**APORTACIONES AL INFORME DE
LA CAMARA DE COMPTOS, SOBRE
EL PROGRAMA DE MINUSVALIDOS
DE 1995**

Instituto Navarro de Bienestar Social
Pamplona, 21 de abril de 1997

INTRODUCCION

El objeto del presente informe consiste en añadir la visión del actual Equipo Directivo del Instituto Navarro de Bienestar Social al informe emitido por la Cámara de Comptos en el mes de marzo de 1997 y relativo a la ejecución del Programa de Minusválidos de 1995.

Desde el reconocimiento y respeto por el gran esfuerzo que ha supuesto para los técnicos de la Cámara de Comptos la elaboración del informe y manifestando que estamos básicamente de acuerdo en el contenido y análisis de sus planteamientos nos gustaría que quedaran recogidos algunos aspectos que ya vienen apuntados en el propio informe.

En primer lugar quisiéramos recordar que los Servicios Sociales tienen un origen relativamente reciente (la Ley de Servicios Sociales de Navarra es del año 1983) y su evolución ha sido intensa y rápida.

Ni la estructura del Instituto Navarro de Bienestar Social, ni la de las Entidades (hasta hace pocos años sin ánimo de lucro) que trabajan en materia de Servicios Sociales, contaban con los medios técnicos ni humanos necesarios para poder gestionar adecuadamente los recursos. Baste señalar en este sentido que en la plantilla del Instituto Navarro de Bienestar Social hasta el año 1996 no existía la figura de "Economista".

Lo mismo podíamos decir respecto al desarrollo normativo en una materia relativamente nueva y permanentemente en cambio. las Leyes, Decretos, Ordenes, etc., han resultado en muchas ocasiones de difícil interpretación y en otros casos la ausencia de normativa específica ha obligado a los técnicos a recurrir a leyes de carácter general, como es el caso de la "Ley de Contratos", que evidentemente no estaba pensada para regular la prestación de Servicios Sociales.

Si a la carencia de medios técnicos y humanos le añadimos la inadecuación normativa y la inestabilidad permanente en la estructura del Instituto Navarro de Bienestar Social no es difícil entender que se produzcan las irregularidades y deficiencias que han sido detectadas por la Cámara de Comptos.

Sin embargo desde este Organismo Autónomo hoy en día se está trabajando de forma intensa, con la colaboración de todos los profesionales en la superación de todas estas deficiencias y podemos decir que algunas de las recomendaciones que recoge el informe de la Cámara de Comptos de 1995 hoy, en el mes de abril de 1997, han sido cumplidas o bien están recogidas dentro de los objetivos para el ejercicio en curso.

Nos gustaría destacar ciertos aspectos que siguiendo el índice del Informe de la Cámara de Comptos serían los que a continuación se detallan:

IV. 4. 1. Conciertos y convenios con Asociaciones.

En la fecha actual los conciertos del área de minusválidos (actualmente discapacitados) disponen de unos condicionados técnicos, jurídicos y económicos que garantizan el control y la calidad necesarios.

Así mismo el Instituto cuenta con un equipo de economistas y letrados que realizan el seguimiento de los mismos.

IV. 4. 2. Becas a minusválidos.

Son ayudas individuales destinadas a disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales atendidos en centros especializados de carácter terapéutico u ocupacional.

Se rigen por normativa estatal, ya que tras las transferencias a la Comunidad Autónoma de Navarra no se ha dictado normativa propia.

En los últimos años se viene planteando sistemáticamente la necesidad de tomar medidas al respecto por lo que en febrero de 1997 se propone suprimir este concepto en función de las imprecisiones y duplicidades que se observan en la concesión de las ayudas. Hay que tener en cuenta también que los centros que las reciben, o bien tienen concierto con el Instituto Navarro de Bienestar Social o cuentan con subvenciones de apoyo al funcionamiento de entidades.

Es necesario que el concepto de las becas quede absorbido por las otras figuras a las que no s hemos referido (concierto, subvención).

IV. 4. 3. Ayudas a familias particulares.

Tanto en las ayudas extraordinarias como en las especializadas se ha establecido mediante Resolución del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social los conceptos objeto de ayuda y el coste máximo de los mismos, así como el baremo económico a aplicar.

IV. 4. 4. Pensiones LISMI

Las ayudas individuales para la integración social de las personas minusválidas se dan en base a cuatro conceptos:

- Subsidio de garantía de ingresos mínimos.
- Subsidio de movilidad y gastos de transporte.
- Subsidio de ayuda a tercera persona.
- Subsidio de prestación sanitaria y farmacéutica.

Están reguladas por normativa estatal que determina las condiciones que deben cumplirse para tener derecho a las mismas. Desde 1996 se realiza revisión anual de las concedidas, exigiendo se documenten los requisitos de acuerdo con el Real Decreto que las regula, lo que evita se perciban de forma indebida.

IV. 4. 5. Subvenciones a otras asociaciones.

En el momento actual se exige ya la justificación documental de los gastos realizados por las asociaciones y se realiza la valoración de los expedientes como elemento definitivo para la concesión de subvenciones.

Con respecto a Tasubinsa se está en un proceso de valoración sobre la conveniencia o no de establecer el procedimiento de concierto.

IV. 7. Tasas y otros ingresos

Se ha llevado a cabo la confección de un expediente por cada residente del Centro San José que permita, entre otras cosas, la actualización de rentas.

Actualmente desde el Instituto Navarro de Bienestar Social se está trabajando una nueva normativa de Tarifas consensuada con todas las instancias implicadas (asociaciones de familias y usuarios) que además de establecer unos precios públicos adecuados a cada servicio garantice un procedimiento ágil y claro.

IV. 8. Análisis de la eficacia y eficiencia.

Respecto a las recomendaciones en este punto tenemos que decir que en este momento se está trabajando en un proceso que denominamos "Reordenación del Area de Discapacitados" que implica un trabajo en varios frentes.

1º) Conocimiento de la realidad del colectivo de discapacitados en nuestra comunidad (censo actualizado)

- Número y tipo de incapacidad
- Nivel de afectación
- Recursos que necesita

2º) Adecuación de los recursos asistenciales.

- Remodelación de algunos centros y creación de otros modelos.
- Especial hincapié en la actividad ocupacional-laboral.

3º) Adecuación normativa.

Se ha iniciado la puesta en marcha de un desarrollo normativo de carácter interno, por entenderlo necesario para una correcta aplicación de las prestaciones que desde el Instituto Navarro de Bienestar Social se dan en el área de minusvalías.

Se ha iniciado también un proceso de revisión de la normativa (Orden Foral, Decreto Foral) que regula determinadas prestaciones, proponiendo las modificaciones necesarias. Se ha elaborado ya la propuesta para la convocatoria de ayudas para adquisición y/o adaptación de vehículos para personas minusválidas.

4º) Especialización profesional.

El personal técnico que realiza sus funciones dentro de la Sección de Discapacitados se está especializando en los distintos tipos de minusvalías (físicas, psíquicas y sensoriales) así como en los diferentes recursos y prestaciones. Esta preocupación por la especialización viene recogida en la nueva estructura del Instituto Navarro de Bienestar Social que ha creado dos negociados dentro de la Sección, uno con responsabilidad en materia de discapacidades físicas y sensoriales y otro con competencia en discapacidades psíquicas.

5º) Determinación del espacio socio-sanitario.

En este momento en el Instituto Navarro de Bienestar Social se trabaja en la definición y cuantificación del espacio socio-sanitario, entendido como el espacio de intersección de competencias entre ambos departamentos, estamos teniendo contactos a distintos niveles con los responsables del Departamento de Salud para delimitar competencias y sistemas de financiación.

6º) Barreras Arquitectónicas.

Desde el Instituto Navarro de Bienestar Social se asumen las ayudas a la movilidad a personas individuales, y en algunos casos como la adaptación

de vehículos de uso colectivo, también a entidades o empresas privadas. Sin embargo en la aplicación de la Ley Foral sobre barreras físicas existen actuaciones que deben comprometer a otros Departamentos del Gobierno de Navarra y a la Administración Municipal, por lo que será la propia Dirección General de Bienestar Social, Deporte y Juventud la que deberá establecer los mecanismos de apoyo y ayuda necesarios.

Así mismo, el Instituto Navarro de Bienestar Social va asumiendo compromisos en proyectos o actividades que apoyan la eliminación de barretas arquitectónicas como es el caso del Proyecto "Turismo para todos", presentado en el marco de la Iniciativa Comunitaria "Horizont III".

EL DIRECTOR GERENTE

José María Jiménez Bolea