



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Informe de fiscalización sobre el Programa

Tercera Edad (1993)



ÍNDICE

	Página
I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	2
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	6
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	7
III.1. Estructura y cobertura del programa	7
III.2. Ejecución de ingresos y gastos del programa	10
III.3. Eficacia y eficiencia	13
IV. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA	16
IV.1. Gastos de personal	16
IV.2. Compras de Bienes Corrientes y Servicios	18
IV.3. Transferencias Corrientes	19
IV.4. Inversiones reales	27
IV.5. Transferencias de Capital	27
IV.6. Ingresos; Tasas y otros Ingresos	28
IV.7. Ingresos Transferencias Corrientes	29
V. ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA	30
V.1. Análisis de objetivos e indicadores	30
V.2. Comparación del coste de las Residencias propias y de las plazas concertadas	32
V.3. Residencias de ancianos en Navarra y nuevas tendencias en la atención a los ancianos	35
V.4. Análisis del déficit asistencial y proyección futura	36
VI. ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993) PRESENTADAS POR EL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL	38
VII. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL	40



I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El Programa "Tercera Edad" de los Presupuestos Generales de Navarra para 1993 es uno de los programas del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, siendo en dicho ejercicio las unidades responsables de su gestión la "Subdirección de Administración y recursos" y la "Subdirección de prestaciones y cooperación social".

Este programa pretende, según los presupuestos por programas de las Cuentas Generales de Navarra para 1993:

- Potenciar las Ayudas a Domicilio para mantener a los ancianos en su medio habitual el mayor tiempo posible.
- Ingreso en Residencias propias y ajenas, tanto de válidos como de inválidos.
- Promover la especialización de estos centros en la atención a inválidos.
- Fomentar alternativas para la atención de válidos, apartamentos tutelados, etc.
- Ayuda a la pobreza.
- Incidir en el movimiento asociativo de la Tercera Edad mediante la creación y financiación de clubes y locales para la misma.
- Favorecer que los ancianos vivan en el propio domicilio.

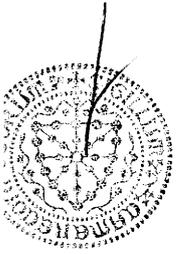
Para su cumplimiento se establecen en 1993 los siguientes objetivos y acciones:

Objetivos:

- Mejorar la calidad de la asistencia a la Tercera Edad.
- Dotar de plazas asistidas para cubrir la necesidad existente.
- Orientar y asesorar técnicamente en la creación de Asociaciones y Clubes de la Tercera Edad.
- Informar y orientar a las personas de la Tercera Edad sobre los recursos sociales existentes para ellos.

Acciones:

- Ocupación plena de las Residencias actuales.
- Puesta en funcionamiento de nuevas Residencias, especialmente de plazas asistidas.
- Instalación medidas de seguridad en todas las Residencias.
- Apoyo a las situaciones de pobreza.
- Teleasistencia domiciliaria.
- Subvenciones a Asociaciones y Clubes y a Residencias para el fomento de actividades.



INFORME SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993)

- Programa radiofónico de información a la Tercera Edad.
- Fomento de los Programas de Ocio y Tiempo Libre en la Tercera Edad.

Se presentan además, los siguientes indicadores:

Prestaciones	Previsión 1993	
	Solicitudes	% Atendidas
Pensiones asistenciales	2.900	100
Pensiones no Contributivas	1.800	100
S.A.D. (Pamplona)	436	100
Ayudas Económicas a Atenc. Domic.	1.500	100
Ayudas Extraordinarias	1.560	100
Subvenciones a Clubes y Asociaciones	124	100
Subvenciones a Residencias	14	100
Subvenciones a Ayuntamientos	10	100

Servicios:

- Programa Nuevas Ilusiones, de radio.
- Termalismo Social.
- Turismo Social.



Centros propios	Previsión 1993	
	Plazas	% Ocupación
Residencia Sto. Domingo Estella	110	100
Pabellón Azul	36	100
Residencia "El Vergel"	165	100

Solicitudes de plaza en residencias geriátricas	Solicitudes atendidas
Válidos	214
Asistidos	525

INFORME SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993)

Conciertos	Plazas Concertadas	Indice de % Ocupación
Residencia "Aita Barandiarán" de Alsasua	2	100
Residencia Victoria MYR de Logroño	115	100
Residencial "San Manuel y San Severino de Tafalla	46	100
Residencial "Real Casa de la Misericordia" de Tudela	161	100
Congregación Hermanas Hospitalarias-Sagrado Corazón Pamplona y Elizondo	12	100
Residencia San Adrián	A determinar	

El número de personas asignadas al programa es el siguiente:

RESIDENCIA SANTO DOMINGO:

1 Titulado Superior
 1 Gobernanta
 1 Mantenimiento
 2 A.T.S.
 1 Telefonista
 1 Auxiliar Administrativo
 1 Vacante conserje-ordenanza
 1 Vacante Auxiliar de Clínica
 1 Cocinera
 2 Cocineros T.P.
 3 Pinches de cocina
 15 Servicios Generales
 8 Vacantes Servicios Generales
 6 Vacantes Servicios Generales T.P.
 1 Sirviente
 1 Orientador social
 1 Camarero limpiador
 1 Vacante A.T.S.
 —
 48 Subtotal

ASISTENCIA DOMICILIARIA DE PAMPLONA:

1 Jefe de Negociado
 1 Administradora
 6 Auxiliares sanitarios
 8 Sirvientes
 1 Servicios Generales
 3 Personal de limpieza
 2 Auxiliares ayuda domiciliaria
 1 Auxiliar clínica
 —
 23 Subtotal

RESIDENCIA PABELLÓN AZUL:

1 Director
 3 A.T.S.
 7 Auxiliares sanitarios
 5 Sirvientes
 1 Personal de limpieza
 1 Peón
 3 Auxiliares clínica
 1 Vigilante
 6 Vacantes Auxiliar clínica
 3 Vacantes Servicios Generales
 2 Vacantes Auxiliar Geriátrico
 —
 33 Subtotal

INFORME SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993)

RESIDENCIA "EL VERGEL":

- 1 Directora
- 2 Auxiliar Administrativo
- 1 Asistente Social
- 1 Encargado almacén
- 1 Conserje
- 6 Ordenanzas
- 5 A.T.S.
- 7 Auxiliares de Clínica
- 1 Jefe de Cocina
- 3 Cocineros
- 4 Ayudantes de Cocina
- 1 Jefe de Servicios Técnicos
- 1 Ayudante de Servicios Técnicos
- 2 Subgobernantes
- 29 Camareras-limpiadoras
- 3 Vacantes Auxiliar Clínica
- 1 Vacante Ordenanza
- 3 Vacantes Servicios Generales

—
72 Subtotal

—
176 TOTAL GENERAL



Los recursos financieros que se asignan inicialmente al programa para el ejercicio de 1993 suponen unos gastos de 4.451 millones y unos ingresos de 1.167 millones, cuyo detalle por conceptos económicos es el siguiente:

GASTOS		INGRESOS	
Concepto	miles de ptas.	Concepto	miles de ptas.
Gastos de personal	393.362	Tasas y otros ingresos	133.000
Gtos. Bnes. Corr. y Servic.	166.022	Transf. Corrtes.	1.034.000
Transf. Corrtes.	3.861.072		
Inversiones reales	25.800		
Transf. de capital	5.000		
TOTAL GASTOS	4.451.256	TOTAL INGRESOS	1.167.000

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

De acuerdo con la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha incluido en su Plan de Actuación la fiscalización del Programa "Tercera Edad" correspondiente a los Presupuestos de 1993.

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

- verificar que la ejecución del Presupuesto del Programa recoja los gastos e ingresos que le son imputables.
- verificar el cumplimiento de la legalidad aplicable a la ejecución del presupuesto en sus diferentes capítulos económicos.
- analizar y evaluar los sistemas de control interno implantados por la Dirección responsable del programa, proponiendo, en su caso, las recomendaciones que consideremos oportunas en orden a su mejora.
- analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía del programa.

En la realización del trabajo se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría que hemos considerado necesarios según las circunstancias, de acuerdo con los objetivos previamente establecidos.

Agradecemos al personal del Instituto Navarro de Bienestar Social su colaboración, lo que ha facilitado la realización de nuestro trabajo.



III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. ESTRUCTURA Y COBERTURA DEL PROGRAMA

El programa objeto de nuestra revisión "Tercera Edad" pretende incidir en la solución de la problemática que afecta a las personas mayores de 65 años que, según los censos de población en 1993 ascienden a 84.153 personas, es decir, el 16 por ciento de la población navarra, y para ello se dedican 5.004 millones de pesetas aunque se recuperan como ingresos 1.919 millones, como veremos en el siguiente epígrafe.

Las líneas de actuación del Instituto Navarro de Bienestar Social (INBS) a través del programa son variadas y podemos comenzar por aquellas que intentan paliar las situaciones de pobreza de las personas mayores que no disponen de ingresos, mediante una ayuda mensual a través de dos tipos de subvenciones.

Pensiones asistenciales, con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS), con una mensualidad de 24.935 pesetas, a la que están acogidas 2.433 personas, es decir, un 2,9 por ciento de la tercera edad y que supone un gasto total de 923 millones.

En la actualidad están suprimidas y las personas mayores necesitadas se acogen a una nueva modalidad a partir de 1991 llamada:

Pensiones no contributivas: La cuantía máxima de estas ayudas asciende a 31.530 pesetas y son 2.012 personas las que están acogidas, es decir, un 2,4 por ciento de la tercera edad y suponen un desembolso total de 792 millones.

Ambos tipos de pensiones son financiadas por el Estado. Éste remite los importes correspondientes al Gobierno de Navarra en el caso de la pensiones asistenciales y dichos ingresos se recogen en el programa por un importe de 957,7 millones.

En el caso de las pensiones no contributivas, su importe se deduce del cupo que Navarra paga al Estado y por tanto no se refleja la recuperación de dichos gastos en el programa (792 millones).

Según las encuestas realizadas, una gran mayoría de la población mayor de 65 años prefiere vivir en su entorno social y familiar.

De acuerdo con estas preferencias, que además suponen un menor coste que el alojamiento en residencias, el programa potencia distintas alternativas que permi-

ten a los mayores continuar en su entorno cubriendo sus necesidades y carencias mediante:

Atención domiciliaria y ayudas extraordinarias: con esta modalidad se ayuda económicamente a los mayores para que puedan pagar una serie de tareas que ellos no pueden realizar y que son prestadas por los servicios de atención domiciliaria y se les ayuda también a realizar determinadas obras de adecuación de su vivienda a sus necesidades.

El número de beneficiarios de ayudas económicas para atención domiciliaria es de 1.202 y ha supuesto un gasto de 398 millones y el de ayudas extraordinarias es de 1.332 con un gasto de 51 millones. Estos servicios alcanzan por tanto a un 1,4 y un 1,6 por ciento de la tercera edad.

Teleasistencia domiciliaria: servicio que comienza a mediados de 1993, mediante el cual los mayores pueden comunicarse con un servicio de ayuda y apoyo para solucionar sus problemas en cualquier momento.

El número de personas atendidas por esta modalidad es de 311, es decir, un 0,4 por ciento de la tercera edad, y ha supuesto un gasto de 17,5 millones.

Otros servicios: El Instituto cuenta en Pamplona con un servicio de atención domiciliaria que atendió en 1993 a 415 personas y que supone un gasto de 80 millones de pesetas. En Tudela existe otro servicio de atención a domicilio, que depende del Ayuntamiento, atendiendo a 290 personas con un gasto de 43 millones de pesetas y por último los servicios sociales de base atienden a 1.505 personas con un gasto de 208 millones de pesetas.

Para atender a los mayores, que desean o necesitan alojarse en residencias existen en Navarra 3.482 plazas públicas y privadas con una cobertura por tanto del 4,1 por ciento de la tercera edad. De estas plazas 2.208 son para personas que pueden valerse por sí mismas y 1.274 para aquéllas que tienen que ser asistidas en alguna función básica.

Para las personas mayores que no tienen medios económicos suficientes para sufragar los gastos íntegros de una residencia, este programa dispone de:

Residencias propias del Gobierno. El INBS dispone de tres residencias con una capacidad de 302 plazas que atiende con personal propio y que han supuesto unos gastos de 685 millones, si bien recupera mediante ingresos de los residentes 149 millones. El índice de cobertura de estas plazas de residencia pública es del 0,35 por ciento de la tercera edad.

Conciertos y estancias concertadas. Para ampliar la cobertura de plazas en residencias para aquellos mayores sin medios económicos para sufragar la totalidad

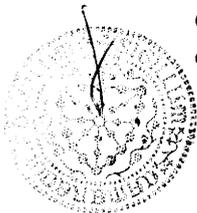
del precio, el INBS concierta un número de plazas con residencias privadas y el anciano paga una parte del precio con un tope máximo de 40.000 ptas. por una plaza de válido y 90.000 ptas. por una plaza de asistido.

El número de plazas concertadas asciende a 594 y la aportación del Instituto asciende a 593 millones.

Por otra parte, en la modalidad de estancias concertadas se ayuda económicamente a los ancianos residentes en residencias privadas donde son admitidos con independencia del Instituto con unos topes máximos de 47.250 ptas. para las plazas de válidos y 95.000 ptas. para las plazas de asistidos.

El número de personas que perciben ayudas en esta modalidad es de 384 para plazas de válidos y 122 para plazas de asistidos y ha supuesto un gasto para el INBS de 275 millones.

Así pues ambas modalidades de conciertos y estancias concertadas hacen un total de 1.100 plazas, que suponen una cobertura del 1,3 por ciento de la tercera edad, y sumadas a las 302 plazas de residencias del Instituto, cubren un 1,6 por ciento mediante ayuda pública.



Por último el Instituto apoya a la tercera edad mediante:

Subvenciones a actividades en residencias y clubes: fomentando de esta manera el asociacionismo de la tercera edad con un gasto de 124,7 millones.

Subvenciones para viajes y programa de termalismo: apoyando dichas actividades con un gasto de 21 millones del que se han beneficiado 643 personas.

Antes de finalizar las distintas tipologías del programa, indicar que el Instituto en la actualidad está desarrollando la reconversión de plazas de válidos en asistidos y potenciando otras alternativas que permitan a los mayores continuar en su entorno, como son, además de los comentados previamente:

- Apartamentos tutelados
- Viviendas comunitarias
- Centros de día
- Alojamiento familiar
- Comedores

III.2. EJECUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DEL PROGRAMA

Lo primero que destaca de dicho análisis es que el programa no es completo, no recoge los ingresos del Estado en concepto de pensiones no contributivas, no recoge tampoco el personal de dirección y administración general, el personal temporal, las inversiones en centros propios ni las transferencias de capital para centros ajenos.

Haciendo un breve resumen:

	GASTOS	INGRESOS	NETO Ingresos-Gastos
Imputados al Programa	3.745	1.127	
Gastos e ingresos imputados a otros programas:			
Ingresos pensiones no contributivas		792	
Personal de dirección y Administración	*		
Personal temporal	257		
Inversiones	72		
Transferencias de capital	930		
TOTAL	5.004	1.919	3.085

* no ha podido ser evaluado al ser compartido con otros Programas.

Este aspecto de imputación de costes, trasciende al propio Instituto y es generalizable al resto de los programas de Gobierno cuya responsabilidad corresponde al Departamento de Hacienda.

Recomendamos analizar el actual sistema de imputación de costes a cada programa, de manera que recojan todos los gastos e ingresos que le son imputables.

Como consecuencia del análisis de los procedimientos de control y gestión de las diferentes actividades del programa en el área de ingresos y gastos llegamos a la conclusión de que es necesario incrementar el control en determinadas áreas que relacionamos a continuación, aportando las recomendaciones que estimamos oportunas para su mejora:

— COMPRAS (Apartado IV.2 del Informe).

Recomendamos la realización de un estudio y análisis de los costes en concepto de alimentación en los diferentes centros residenciales propios, analizando las diferencias entre el coste del servicio contratado y propio y evaluando la posibilidad, en este último caso, de efectuar las compras de alimentos centralizadamente.

— CONCIERTOS Y ESTANCIAS CONCERTADAS (Apartado IV 3.3 del Informe).

Recomendamos que los conciertos con entidades privadas para la atención de ancianos se realicen a partir de un estudio a medio y largo plazo que determine las necesidades a cubrir por el INBS y la oferta de ayudas y permita a la iniciativa privada disponer de un marco de referencia con la antelación suficiente para que sea posible una eventual concurrencia.

Recomendamos la realización de revisiones anuales por el INBS para contrastar los datos económicos del centro concertado que sirvieron de base para la determinación del precio del concierto y que puedan servir de referencia para futuras prórrogas o nuevos conciertos.

Recomendamos la realización de revisiones periódicas por la Subdirección responsable que garantice el cumplimiento de las condiciones técnicas y asistenciales previstas en los respectivos conciertos.

Recomendamos la actualización anual de las tarifas máximas a abonar por los ancianos en los conciertos y las ayudas máximas a recibir en las estancias concertadas, tal y como establece la normativa vigente.

Los ancianos que no abonan las tarifas máximas en los conciertos o que reciben ayudas para estancias concertadas deben suscribir un documento de reconocimiento de deuda a favor del Gobierno de Navarra. Dicho reconocimiento implica la no transmisión de bienes propios ni la renuncia a derechos de índole patrimonial mientras la deuda con el Gobierno no sea saldada.

Se trata, por tanto, de evitar que los herederos legales adquieran la totalidad de los bienes muebles e inmuebles del mayor, sin resarcir al Gobierno por la ayuda prestada, aunque en la práctica este procedimiento ha sido de escasa aplicación.

Recomendamos establecer un procedimiento que permita el cumplimiento de lo previsto en la legislación sobre el reconocimiento de deuda a favor del Gobierno de Navarra.

— ASISTENCIA DOMICILIARIA Y AYUDAS EXTRAORDINARIAS (Apartado IV.3.3 del Informe).

Los criterios y baremos económicos a tener en cuenta en la concesión de ayudas para asistencia domiciliaria y ayudas extraordinarias no están previstas en el Decreto regulador; son de régimen interno y no son objeto de aprobación por persona u órgano competente.

Recomendamos completar la legislación aplicable a este tipo de ayudas, fijando los criterios y baremos aplicables para su concesión donde se especifique claramente la documentación a presentar con las solicitudes de ayuda.

— PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS (Apartado IV.3.3 del Informe).

Recomendamos que el Gobierno de Navarra ejerza las acciones necesarias para que el Estado complete y fije en una nueva Ley unos criterios y baremos más ajustados y documentados que aseguren la necesidad de ayuda económica por parte del solicitante.

— ACTIVIDADES EN RESIDENCIAS Y CLUBES (Apartado IV.3.3 del Informe).

Recomendamos analizar y reformar convenientemente la actual normativa para la concesión de subvenciones a asociaciones, clubes y residencias de la tercera edad, fijando en lo posible unos criterios claros y objetivos que aseguren una distribución equitativa de los fondos disponibles y estableciendo un procedimiento de control posterior de la aplicación de la subvención concedida.

— INGRESOS RESIDENCIAS PROPIAS Y SERVICIO DE ATENCIÓN DOMICILIARIA (Apartado IV.6 del Informe).

Recomendamos que el INBS realice un control más adecuado de los ingresos de sus centros propios, exigiendo una uniformidad en plazos para su ingreso, revisando las desviaciones anormales que pudieran detectarse y exigiendo que cada centro lleve un control adecuado de los ingresos mensuales y detalle de la aportación de cada residente.

Recomendamos la actualización anual de las tarifas aplicables en las residencias propias y al servicio de atención domiciliaria de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo del Gobierno que las regula.

III.3. EFICACIA Y EFICIENCIA

Del análisis de los objetivos e indicadores propuestos por el Instituto, se desprende:

- son excesivamente globales e inconcretos.
- existe dificultad para identificar los indicadores propuestos con los objetivos.
- se concretan acciones para las que no se prevé indicador de seguimiento o, si se establece, no se cuantifica.

Las consideraciones anteriores nos impiden dar una opinión sobre el grado de eficacia y eficiencia del programa, por lo que recomendamos:

Realizar un mayor esfuerzo en la concreción de unos objetivos claros, fácilmente cuantificables y medibles y cuyo seguimiento sea posible.

Completar el programa imputando los gastos de personal de los trabajadores implicados en el programa, sean fijos o temporales, así como los gastos en concepto de Inversiones y Transferencias de Capital de manera que permita una visión clara y global de los gastos que supone el programa y facilite el cálculo de costes de los diferentes servicios.



A continuación efectuamos una serie de análisis y recomendaciones que, en adición a las recomendaciones de control interno realizadas en el epígrafe anterior, pueden incidir en una mejora de la eficacia y eficiencia del programa.

Los precios-año que las residencias privadas cobran al Instituto por las plazas que concertan son los siguientes:

- plaza de válido	800.000
- plaza de asistido	1.400.000
- plaza de psicogerítrico	2.200.000

Comparando los costes de las residencias propias del Instituto con los precios de las plazas concertadas, llegamos a la conclusión de que el coste de las residencias propias es sensiblemente superior a los precios de los concertados, por lo que recomendamos:

Realizar un estudio de racionalización y reducción de costes en las residencias propias del Gobierno que, sin menoscabo de la calidad asistencial necesaria, adecúe en lo posible los gastos a los precios del mercado.

Implantar unos sistemas de información de costes en las residencias propias, distinguiendo, por su importancia, las plazas de válidos, asistidos y psicogerítricos e imputando todos los conceptos de costes conocidos incluyendo los gastos de conservación y amortización de instalaciones, de manera que sea posible realizar un seguimiento y análisis de los conceptos susceptibles de reducción.

NECESIDADES NO ATENDIDAS (Nº DE USUARIOS)

Servicio	Atendidos 1993	DÉFICIT ASISTENCIAL							
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ayuda económica	4.445	1.384	1.486	1.601	1.681	1.771	1.843	1.899	1.951
Atención domiciliaria	1.936	1.451	1.536	1.632	1.698	1.773	1.833	1.880	1.923
Teleasistencia	311	1.835	1.871	1.911	1.938	1.970	1.995	2.014	2.032
Apartamentos tutelados	—	808	823	840	852	865	876	884	891
Plazas Residenc. asistidos	1.274	1.731	1.780	1.836	1.875	1.919	1.954	1.981	2.006

El Instituto Navarro de Bienestar Social dentro de un Plan Gerontológico que no fue aprobado en su día por el Parlamento, valora aplicando una serie de ratios, las necesidades no atendidas y sus costes de la siguiente manera:

(en millones de pesetas)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Operaciones Corrtes.	9.839	10.862	12.377	12.581	15.340	16.863	18.332	20.402
Capital	3.168	942	1.963	1.090	2.184	1.420	1.287	2.445
T O T A L	13.007	11.804	14.340	13.671	17.524	18.283	19.619	22.847

Las necesidades no atendidas están realizadas aplicando unos ratios sobre la población de acuerdo con un plan gerontológico nacional, que no tienen por qué ser aplicables para Navarra, ya que a título de ejemplo la lista de espera en plazas asistidas en residencias es de 350 y la aplicación del ratio valora las necesidades no atendidas en 1.731.

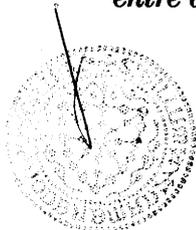
Recomendamos la realización de un nuevo Plan Gerontológico para Navarra que analice las necesidades no atendidas, las aportaciones que deben ser realizadas por el Gobierno y los propios usuarios y realice propuestas concretas que incidan en la solución de los problemas financieros que conlleva la solución de las necesidades de la tercera edad.

Recomendamos que se continúe con el objetivo de crear, impulsar o reconvertir plazas de válidos para asistidos, intentando cubrir lo antes posible el déficit de plazas existentes en la actualidad para este tipo de ancianos con mayor problemática.

Queremos, por último, poner de manifiesto que el Instituto Navarro de Bienestar Social no es el único organismo que interviene en la atención a la terce-

ra edad. Los problemas de salud, lógicamente, son atendidos a través de la red sanitaria del Servicio Navarro de Salud y otro tipo de atenciones son cubiertas por los servicios sociales de base dependientes de las corporaciones locales, o la asistencia domiciliaria en los casos en que está transferida.

Recomendamos que se realicen las acciones pertinentes para lograr una adecuada coordinación entre los distintos organismos, de manera que estén previstos y reglados los procedimientos de asistencia al anciano cuando debe transferirse su atención entre distintos organismos responsables.



IV. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA

La ejecución de gastos del Programa presenta unos gastos de 3.745 millones, con un porcentaje de ejecución del 91 por ciento, y unos ingresos de 1.127 millones, con una ejecución del 97 por ciento.

El detalle de la ejecución de los diferentes capítulos económicos es el siguiente:

GASTOS (en millones de pesetas)

CAPÍTULO	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	% EJECUCIÓN	% S/TOTAL RECONOC.
1. Gastos de personal	393	333	333	100	9
2. Compra Bienes Corr. y S ^o s.	166	166	160	96	4
4. Transferencias Corrientes.	3.861	3.592	3.239	90	86
5. Inversiones reales	26	26	7	29	1
7. Transferencias Capital	5	5	5	100	—
TOTAL GASTOS	4.451	4.122	3.745	91	100

INGRESOS (en millones de pesetas)

CAPÍTULO	PREVISIÓN INICIAL	PREVISIÓN DEFINITIVA	DCHOS. RECON. INGRESADOS	% EJECUCIÓN	% S/TOTAL RECONOC.
3. Tasas y otros Ingresos	133	133	152	114	13
4. Transferencias Corrientes	1.034	1.034	976	94	87
TOTAL INGRESOS	1.167	1.167	1.127	97	100

IV.1. GASTOS DE PERSONAL

Los gastos de personal ascienden a 333,1 millones, que suponen un 9 por ciento del total de gastos del programa.

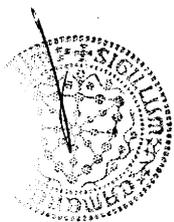
Las subdirecciones responsables del programa son las de "Administración y recursos", "Prestaciones y Cooperación social" y "Centros y Servicios" (creada durante 1993), teniendo en cuenta que existen negociados dependientes de estas

subdirecciones que no están implicadas en el programa "Tercera Edad" como es el caso de "minusválidos" e "infancia y juventud".

Se observa, por tanto, que la estructura organizativa del Insituto no está diseñada ni adaptada a la estructura de programas del presupuesto, imputando los gastos de personal de las subdirecciones mencionadas a un programa de Dirección General junto con el personal eventual, de particular importancia en este programa como veremos. En la práctica la descripción del programa que presentábamos en el apartado I del Informe solamente recoge como personal imputable al programa "Tercera Edad" al personal de las Residencias de ancianos propiedad del Gobierno de Navarra (el Vergel, Santo Domingo y Pabellón Azul) y el personal del Servicio de Asistencia Domiciliaria de Pamplona.

Los procedimientos de control y gestión de nóminas se realizan a través del programa GIP (Gestión Informática de Personal). Las nóminas de funcionarios son elaboradas en el negociado de nóminas del Gobierno de Navarra y las de los laborales son realizados por el propio Instituto Navarro de Bienestar Social (I.N.B.S.).

Aproximadamente un 42 por ciento del Personal del Programa a 31.12.93 es temporal, con un coste aproximado de 256,8 millones, contratado a través de las siguientes modalidades:



61 %	contrato de fomento de empleo.
16 %	cubriendo bajas o vacantes.
15 %	a tiempo parcial.
7 %	interinos por diversas causas.
1 %	contrato administrativo.

Este porcentaje de temporalidad se reduce al 16% si el cálculo lo efectuáramos sobre el cómputo total de horas del personal temporal, deduciendo la temporalidad por sustituciones, bajas, vacaciones, etcétera. Es decir la temporalidad estructural del programa se reduce al 16%.

Del análisis y revisión efectuada en el área llegamos a la conclusión de que el programa no recoge:

- los gastos del personal administrativo y de dirección de las subdirecciones implicadas en el programa.
- los gastos del personal temporal, con un coste aproximado de 256,8 millones.

No obstante, los gastos del personal que se imputa al programa, que aparecen relacionados en el apartado I del Informe con alguna diferencia no significativa en la distribución de personas por centros, es razonable.

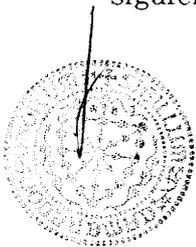
Recomendamos analizar el actual sistema de imputación de costes en concepto de personal a cada programa, de manera que recojan al personal que efectivamente trabaja en cada programa.

Recomendamos analizar la actual política de contratación de personal con un número de contrataciones temporales significativo para un programa de atención al anciano que se supone no sólo estable sino con tendencia a incrementarse en el futuro.

Según nos explican los responsables del programa, el elevado nivel de temporalidad, deriva fundamentalmente de la reducción horaria establecida en los Acuerdos de Empleo de 1990-1991, que significó en los centros de atención continuada un desfase de hasta 212 horas por persona, lo que obliga a cubrir las deficiencias de personal con contrataciones temporales.

IV.2. COMPRAS DE BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS

Los 160 millones de pesetas de obligaciones reconocidas de este capítulo representan el 4 por ciento del total de gastos del programa y se distribuyen en los siguientes artículos:



Arrendamientos	3,6
Reparaciones, mantenimiento y conservación	10,8
Materiales, suministros y otros	145,6

El último y más importante concepto de materiales y suministros se compone básicamente de los siguientes conceptos:

- Alimentación: 69,2 millones. El suministro de alimentación del Pabellón Azul (12,2 millones) y del SAD (5,7 millones) está contratado con el exterior y la Residencia el Vergel (32,9 millones) y Residencia Santo Domingo (18,4 millones) tienen su propio servicio de cocina.

En estos últimos casos los suministros de alimentación son adquiridos directamente desde ambos centros, que remiten sus facturas con el visto bueno del director del Centro al Instituto.

- Agua, Gas y Electricidad: 19,7 millones.
- Calefacción: 14,7 millones
- Limpieza y aseo: 11,8 millones.
- Servicio de limpieza: 9,8 millones
- Transporte: 5,2 millones
- Arrendamiento de servicios: 4,1 millones.

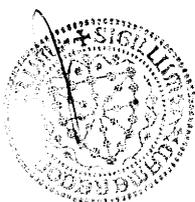
Analizados los procedimientos de control y gestión de los conceptos relacionados, llegamos a la conclusión de que los mismos son razonables, adjuntándose la documentación soporte del gasto y cumpliéndose los requisitos legales establecidos.

No obstante, estimamos necesario un mayor control del gasto en concepto de alimentación por parte del INBS, por lo que:

Recomendamos la realización de un estudio y análisis de los costes en concepto de alimentación en los diferentes centros, analizando las diferencias entre los costes del servicio contratado y propio y evaluando la posibilidad en este último caso de efectuar las compras centralizadamente.

IV.3. TRANSFERENCIAS CORRIENTES

Es el capítulo más importante, con una ejecución de 3.239 millones de pesetas que se desglosan del siguiente modo:



A corporaciones locales	43
A empresas privadas	17,5
A familias e instituciones	3.178,8
TOTAL	3.239,3

IV.3.1. A CORPORACIONES LOCALES

Recoge el gasto del servicio de atención a domicilio del área de Tudela, que fue transferido al Ayuntamiento por Decreto Foral 156/1991.

El Gobierno transfiere anualmente al Ayuntamiento los gastos que se derivan de dicho servicio, 43 millones en 1993, que supone un incremento con respecto a 1992 del 5 por ciento.

IV.3.2. A EMPRESAS PRIVADAS

Con un gasto de 17,5 millones, recoge el gasto del concepto teleasistencia domiciliaria como un servicio de ayuda y apoyo a la integración social y familiar de acuerdo con la Orden Foral 540/1992 de 22 de septiembre. El Servicio comenzó a prestarse en junio de 1993 ascendiendo durante el año a 311 las personas atendidas por esta modalidad.

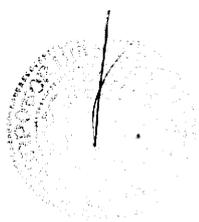
IV.3.3. A FAMILIAS E INSTITUCIONES

Este tipo de subvenciones tiene el siguiente detalle con cifras de ejecución comparativas con el ejercicio de 1992.

	1993	1992
Conciertos y estancias concertadas. residencias ajenas	868.929.734	634.963.957
Pensiones asistenciales FAS	922.744.610	1.046.841.458
Ayudas > 65 años y ayuda pobreza	—	10.820.655
Ayudas a familias y particulares	449.083.365	384.595.733
Pensiones no contributivas	792.268.062	459.325.115
Subvenciones. viajes programados, termalismo y turismo	21.080.840	90.000.000
Actividades en residencias y clubes	124.755.484	130.130.395
TOTAL	3.178.862.095	2.756.673.313

– CONCIERTOS Y ESTANCIAS CONCERTADAS RESIDENCIAS AJENAS.

Tiene una ejecución de 868,9 millones en 1993 y se desglosa en:



	1993	1992	^ %
Conciertos	593,4	355,3	67
Estancias concertadas	275,5	279,6	(1,5)
T O T A L	868,9	634,9	36,8

Ambos conceptos son diferentes, así:

En los Conciertos el INBS acuerda con una residencia la ocupación o reserva de un número de plazas por un precio y plazo concreto, el usuario será determinado por el INBS y se establece la aportación del usuario a la residencia, con una tarifa máxima.

INFORME SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993)

Las estancias concertadas son ayudas para aquellos ancianos con medios insuficientes para pagar una residencia en la que son admitidos con independencia del INBS. La cuantía máxima de estas ayudas se debe fijar anualmente.

A) Conciertos.

El Instituto Navarro de Bienestar Social tenía vigentes durante 1993 conciertos para la atención de ancianos con los siguientes centros:

	Nº Plazas Concertadas	Gastos. 1993 millones
Casa de Misericordia de Tudela	161	74,5
Aita Barandiarán de Alsasua	27	21
Hermanos hospitalarios:		
- M ^a Josefa Recio de Elizondo	40	60,6
- Nuestra Sra. del Pilar de Elizondo	25	31,7
- Nuestra Sra. del Camino de Pamplona	30	44,7
- Centro de día de Pamplona	30	18,6
San Manuel y San Severino de Tafalla	66	26,3
Victoria MYR de Logroño	115	157,2
CR de Ancianos dependientes de San Adrián	100	158,8
T O T A L	594	593,4



El considerable incremento del gasto (67 por ciento) con respecto al ejercicio anterior se produce por la realización de un nuevo concierto con la residencia de San Adrián, renovación del existente con Victoria MYR de Logroño y la revisión anual de los precios de todos los conciertos de acuerdo con las condiciones pactadas.

Analizados los procedimientos de control y gestión de este área efectuamos a continuación los siguientes comentarios y recomendaciones:

- El nuevo concierto se establece con una empresa que realizó la construcción de la residencia en 1991 y 1992, apoyada por subvenciones del Departamento de Bienestar Social por un montante aproximado del 30 por ciento de la inversión total.

Posteriormente, la adjudicación del concierto en 1993, se realiza mediante adjudicación directa, sin petición de ofertas, justificando este hecho en el expediente "por no poder promover concurrencia dada la insuficiencia de plazas para ancianos asistidos".

- Los nuevos conciertos se han realizado para plazos de 1,5 y 3 años prorrogables, sensiblemente menores que los anteriormente suscritos que lo eran por 10 años.

Recomendamos que los conciertos con entidades privadas para la atención de ancianos se realicen a partir de un estudio a medio y largo plazo que determine las necesidades a cubrir por el INBS y la oferta de ayudas y permita a la iniciativa privada disponer de un marco de referencia con la antelación suficiente para que sea posible una eventual concurrencia.

Recomendamos la realización de revisiones anuales por el INBS para contrastar los datos económicos del centro concertado que sirvieron de base para la determinación del precio del concierto y que puedan servir de referencia para futuras prórrogas o nuevos conciertos.

Recomendamos la realización de revisiones periódicas por la Subdirección responsable que garantice el cumplimiento de las condiciones técnicas y asistenciales previstas en los respectivos conciertos.

Según nos explican los responsables del programa, estas revisiones periódicas se están realizando, si bien con dificultades ya que la dotación de recursos humanos en tareas de inspección es escasa para cumplir con todos sus cometidos, que abarcan incluso la inspección de las condiciones técnicas y asistenciales de las residencias privadas.

- La renovación del concierto realizada durante el ejercicio, ha sido efectuada con un retraso de varios meses; el concierto finalizaba en julio y la renovación se realizó en noviembre del mismo año con efectos retroactivos.

Recomendamos que los trámites para efectuar las renovaciones se inicien con la antelación suficiente de manera que permita su entrada en vigor a la finalización del anterior concierto.

- Las tarifas máximas a abonar por los usuarios de los centros concertados deben estar determinadas por el INBS anualmente y sin embargo desde 1991, no han sido revisados hasta marzo de 1995, si bien su incidencia en ingresos es escasa.

Recomendamos la actualización anual de las tarifas máximas a abonar por los ancianos de acuerdo con la normativa vigente.

- De acuerdo con la Normativa, los ancianos que no abonen las tarifas máximas por carencia de medios económicos deben suscribir un documento de reconocimiento de deuda por la diferencia entre lo abonado por ellos y la misma. Dicho reconocimiento de deuda implicará la no transmisión de bienes propios ni la renuncia a derechos de índole patrimonial mientras la deuda no sea saldada. En la práctica, el INBS apenas ha hecho uso de este derecho.

Recomendamos establecer un procedimiento que permita en la práctica el cumplimiento de lo previsto en la legislación sobre el reconocimiento de deuda a favor del Gobierno de Navarra.

B) Estancias concertadas.

Tiene un gasto de 275,5 millones en 1993 que supone una ligera disminución del 1,5 por ciento con respecto a 1992.

Las ayudas máximas a percibir para estancias concertadas durante 1993 fueron establecidas por Orden Foral 200/1992, con efecto desde el 1 de enero de 1992 por la siguiente cuantía:

- Plazas de válido 47.250
- Plazas de asistido 95.000

El número de personas atendidas en esta modalidad es de 384 en plazas de válidos y 122 en plazas de asistidos.

Analizados los procedimientos de control y gestión de esta área, efectuamos los siguientes comentarios y recomendaciones:

- Son aplicables a las estancias concertadas las recomendaciones efectuadas para conciertos en lo referente a la aprobación anual de las ayudas y sobre reconocimiento de deuda, por lo que:

Recomendamos la revisión y aprobación anual de las ayudas a recibir por los usuarios y la aplicación de la legislación vigente en cuanto al reconocimiento de deuda a favor del INBS.

Por último, destacar que en determinadas ocasiones se utilizan indistintamente la Normativa de conciertos y estancias concertadas para cubrir aspectos no contemplados en una u otra normativa.

Recomendamos que se analice este hecho y que se dicten las disposiciones oportunas para que cada una de las dos modalidades dispongan de una Normativa completa y actualizada que las regule.

- PENSIONES ASISTENCIALES.

Esta línea con un gasto en 1993 de 922,7 millones recoge las pensiones pagadas por el Gobierno de Navarra con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social (F.A.S.). Posteriormente el Gobierno de Navarra recibe del Estado los importes correspondientes que se registran como ingresos.

INFORME SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993)

El importe pagado en 1993 supone una disminución del 12 por ciento con respecto al ejercicio anterior.

A 31/12/93 el número de beneficiarios era de 2.433 y la cuantía de la pensión era de 24.935 ptas.

Están reguladas por el Real Decreto 2620/81, de 24 de julio y en la actualidad suprimidas por Real Decreto 5/92, de 21 de julio, aunque los antiguos perceptores continúan percibiéndolas; esta es la razón de que vayan disminuyendo paulatinamente.

En la actualidad y a instancias de la Seguridad Social, el censo de pensiones asistenciales ha sido objeto de revisión, dando de baja hasta la fecha un 28 por ciento de los beneficiarios por fallecimiento, por cobrar otra pensión o por otras causas.

- AYUDAS A FAMILIAS Y PARTICULARES.

Esta línea recoge dos de las modalidades de prestaciones económicas directas previstas en el Decreto Foral 168/90, por la que se conceden ayudas a los ancianos para que puedan continuar viviendo en su entorno familiar y/o social:

(en millones de pesetas)

	1993	1992	^
Ayudas para asistencia domiciliaria	398,4	312,1	28
Ayudas extraordinarias	50,6	72,4	(30)
TOTAL	449	384,5	17

El gasto realizado en el ejercicio 1993 supone un incremento del 17 por ciento con respecto al ejercicio anterior, y el número de beneficiarios de asistencia domiciliaria es de 1.202 y 1.332 los de ayudas extraordinarias.

Analizados los procedimientos de control y gestión de estas ayudas, efectuamos a continuación los siguientes comentarios y recomendaciones.

- Los criterios y baremos económicos a tener en cuenta en la concesión de ayudas para asistencia domiciliaria y ayudas extraordinarias no están previstas en el Decreto regulador; son de régimen interno y no son objeto de aprobación por persona u órgano competente.

Recomendamos completar la legislación aplicable a este tipo de ayudas, fijando los criterios y baremos aplicables para su concesión donde se especifi-

que claramente la documentación a presentar con las solicitudes de ayuda y potenciar la inspección para asegurar que los datos aportados son reales.

- PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS.

Recoge un gasto de 792,2 millones, lo que supone un incremento con respecto al ejercicio anterior del 72 por ciento debido al incremento de beneficiarios de estas pensiones.

Estas pensiones que se dividen en pensiones de jubilación y pensiones de invalidez representan el 24,5 por ciento de las transferencias. Su percepción es incompatible con el cobro de pensiones FAS y su cuantía máxima en el ejercicio de 1993 es de 31.530 ptas.

La legislación aplicable a este tipo de pensiones que se descuentan del cupo a pagar por Navarra al Estado es la Ley 26/90, de 20 de diciembre y el Real Decreto 375/91 que la desarrolla.

Analizados los procedimientos de control y gestión de estas ayudas, efectuamos a continuación los siguientes comentarios y recomendaciones:

- La Legislación aplicable recoge una serie de requisitos como son:

a) Número de convivientes con el solicitante, que se justifica con el padrón del Ayuntamiento.

b) Declaración jurada de ingresos del solicitante, sin presentación de documentación que lo avale o certifique y con un tope excesivamente alto.

Estos requisitos pueden ser cumplidos fácilmente por un gran número de beneficiarios, de ahí que su crecimiento sea importante y progresivo (1.353 a 31/12/92 y 2.012 a 31/12/93) y el gasto haya aumentado en un 72 por ciento.

Recomendamos que el Gobierno de Navarra ejerza las acciones necesarias para que el Estado complete y fije en una nueva Ley unos criterios y baremos más ajustados y documentados que aseguren la necesidad de la pensión por parte del solicitante.

- SUBVENCIONES PARA VIAJES Y PROGRAMA DE TERMALISMO.

Recoge un gasto de 21 millones que corresponde al programa de termalismo del que se han beneficiado 643 personas.

El programa de vacaciones, debido a problemas de coordinación con el Ministerio de Asuntos Sociales del Estado no ha podido realizarse en 1993.

- ACTIVIDADES EN RESIDENCIAS Y CLUBES.

Presenta esta línea una ejecución de 124,7 millones.

La mayor parte de esta ejecución corresponde a las subvenciones a asociaciones, clubes y residencias de la Tercera Edad para gastos de funcionamiento en virtud de lo dispuesto en la Orden Foral 134/92.

El criterio seguido en el ejercicio de 1993 ha sido el de incrementar en un 2 por ciento la subvención percibida en el ejercicio de 1992.

Revisados los procedimientos de las subvenciones correspondientes a 1992, observamos que existen unos criterios excesivamente amplios, que permiten subvencionar desde un 35 por ciento a un 100 por cien las actividades de los clubes y residencias y desde 115.000 ptas. a 400.000 ptas. anuales a los entes de nueva creación.

En todos los casos dichas subvenciones se realizan sobre cifras presupuestadas y no se corrigen de acuerdo con los gastos reales.

Respecto a las residencias, además de la subvención por actividades, se ha concedido una subvención para gastos de funcionamientos extraordinarios en un porcentaje que oscila entre el 50 por ciento y el 100 por cien, sin quedar definido en qué casos se aplicará cada uno.

En la práctica en la mayoría de los casos se ha aplicado un 50 por ciento y sólo en tres casos se ha aplicado un porcentaje diferente (en dos casos el 100 por cien y en uno el 66 por ciento).

Recomendamos analizar y reformar convenientemente la actual normativa para la concesión de subvenciones a asociaciones, clubes y residencias de la tercera edad, fijando en lo posible unos criterios claros y objetivos que aseguren una distribución equitativa de los fondos disponibles y estableciendo un procedimiento de control posterior de la aplicación de la subvención concedida.

IV.4. INVERSIONES REALES

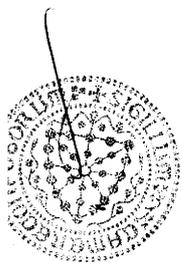
Recoge unos gastos de 7,4 millones, que frente a un presupuesto de 25,8 supone una ejecución del 29 por ciento.

Esta baja ejecución se debe a que no se realizaron unas obras previstas que se están llevando a cabo en el ejercicio de 1994.

Analizados los procedimientos de control y gestión de estas inversiones, llegamos a la conclusión de que los mismos son razonables, cumpliendo los requisitos legales aplicables.

El programa no recoge las inversiones en residencias propias que se imputan a un programa de Dirección General desde 1992, con lo que observamos de nuevo que el programa no recoge todos los gastos que le son imputables de acuerdo con una verdadera estructura de programas que permita un análisis adecuado de costes. Las inversiones no registradas en el programa ascienden a 72 millones de pesetas.

Recomendamos analizar la actual política de asignación de gastos a cada programa, de manera que cada uno recoja los conceptos que le son imputables.



IV.5. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

Tiene una ejecución de 5 millones que se incluyen por primera vez en el presupuesto de 1993 para la adquisición por parte de los clubes y residencias de equipamientos menores y ordenadores de acuerdo con la Orden Foral 134/92 del Consejero.

Analizados los procedimientos establecidos por la concesión de este tipo de subvenciones de carácter genérico, llegamos a la conclusión de que los mismos se cumplen de una manera razonable, no obstante, recomendamos:

Solicitar las facturas de equipamientos adquiridos, como comprobante de la inversión realizada.

Estudiar la razonabilidad del criterio de denegar la subvención a aquellos cuyo importe subvencionable sea inferior a 100.000 pesetas.

El programa no recoge las transferencias para inversiones en residencias ajenas y asociaciones o clubes que se imputan a un programa de Dirección General desde 1992 por un total de 930 millones, por lo que es igual que en el epígrafe anterior.

Recomendamos analizar la actual política de asignación de gastos a cada programa de manera que cada uno recoja los conceptos que le son imputables.

IV.6. INGRESOS; TASAS Y OTROS INGRESOS.

El detalle de estos ingresos de las residencias propias del Gobierno y del Servicio de atención domiciliaria es el siguiente:

	MILLONES	% DE COBERTURA S/ EL GASTO
Residencia ancianos Estella	57,7	32
Servicio a domicilio	2,4	—
Residencia Pabellón Azul	18,7	15
Residencia El Vergel	72,8	19
TOTAL	151,6	—

Dicha recaudación supone un 27 por ciento de incremento con respecto al ejercicio anterior, si bien dicho incremento se produce en su mayor parte como consecuencia de un inadecuado corte de operaciones.

Las tarifas están reguladas por Acuerdo de Gobierno de 8 de enero de 1991 y no han sido actualizadas hasta la 1993, aunque su repercusión en ingresos es mínima.

A partir de la revisión efectuada llegamos a la conclusión de que es recomendable incrementar los controles sobre los ingresos.

Recomendamos que el INBS realice un control más adecuado de los ingresos de sus centros propios, exigiendo una uniformidad en plazos para su ingreso, revisando las desviaciones anormales que pudieran detectarse y exigiendo que cada centro lleve un control adecuado de los ingresos mensuales y detalle de la aportación de cada residente.

Recomendamos la actualización anual de las tarifas aplicables en las residencias propias y al servicio de atención domiciliaria de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo del Gobierno que las regula.

Según los responsables del programa, en la actualidad el control sobre los ingresos de las residencias ha sido mejorado exigiendo una uniformidad en los plazos de ingreso y adjuntándose en todos los casos un detalle con las aportaciones de cada residente.

IV. 7. INGRESOS TRANSFERENCIAS CORRIENTES.

Recoge unos ingresos de 975,7 millones provenientes del Estado que financia las pensiones asistenciales (FAS).

El gasto por este concepto que vimos en Transferencias corrientes era de 922 millones.

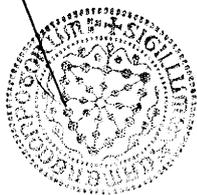
Ambas cantidades no cuadran debido a:

- saldos pendientes de regularizar de años anteriores.
- la no correlación en el tiempo de ingresos y gastos.
- la contabilización en el ejercicio de 1993 del ingreso correspondiente a diciembre de 1992.

Las cantidades son remitidas mensualmente por el Estado y semestralmente se efectúa una revisión y liquidación de las diferencias a favor o en contra del Gobierno.

Las pensiones no contributivas no aparecen registradas como ingresos del programa y se descuentan directamente del cupo que Navarra paga al Estado.

Recomendamos que dichos ingresos, provenientes del Estado, que corresponden a las pensiones no contributivas, se registren en el Programa "Tercera Edad", que debe recoger todos los gastos e ingresos que le son imputables.



V. ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

V.I. ANÁLISIS DE OBJETIVOS E INDICADORES

La Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra en su artículo 31, establece que: "los Presupuestos Generales de Navarra se elaborarán por programas, atendiendo a las finalidades u objetivos que se pretendan conseguir, mediante las actividades de las distintas unidades orgánicas.

El período de presupuestación debe iniciarse con la determinación, para cada una de las unidades gestoras, de los objetivos a alcanzar en el período presupuestario, definiendo sus actividades y, en base a ello, las correspondientes dotaciones de medios.

Estos objetivos habrán de estar delimitados previamente y, en la misma forma, definidos unos indicadores de seguimiento".

Las condiciones que debe cumplir un objetivo incluido en un programa son las siguientes:

- que sea significativo y esté debidamente cuantificado
- que sea fácilmente medible
- que su seguimiento sea posible

Del análisis de los objetivos propuestos por el Departamento para el programa de la Tercera Edad (incluidos en el epígrafe I) destacamos lo siguiente:

- Los objetivos son excesivamente globales e inconcretos:

"Mejorar la calidad de la asistencia a la tercera edad"

"Informar y orientar a las personas de la tercera edad sobre los recursos sociales existentes para ellos"

"Orientar y asesorar técnicamente en la creación de asociaciones y clubes de la tercera edad".

- Dificultad para identificar los indicadores propuestos con los objetivos.

INFORME SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993)

- Se concretan acciones para las cuales no se prevé indicador de seguimiento, como es el caso de teleasistencia domiciliaria, o, si se establece, no se cuantifica.

En el cuadro siguiente presentamos los indicadores propuestos por el departamento en la descripción del programa y las realizaciones del ejercicio de 1993 mostrando el porcentaje de realización respecto a la previsión realizada:

PRESTACIONES	INDICADOR		REALIZADO/
	PREVISTO	REALIZADO	PREVISTO
Pensiones asistenciales (FAS)	2.900	2.433	84
Pensiones no contributivas	1.800	2.012	112
S.A.D.A. (Pamplona)	436	415	95
Ayudas económicas Atención Domiciliaria	1.500	1.202	80
Ayudas Extraordinarias	1.560	1.332	85
Subvenciones a Clubes y Asociaciones	124	142	115
Subvenciones a Residencias	14	sin cuantif.	—
Subvenciones a Ayuntamientos	10	sin cuantif.	—
CENTROS PROPIOS:			
R. Sto. Domingo (Estella)	110	110	100
Pabellón Azul	36	35	97
R. El Vergel	165	160	97
CONCIERTOS:			
R. Aita Barandiarán (Alsasua)	27	27	100
R. Victoria MYR (Logroño)	115	115	100
R. San Manuel y San Severino	66	66	100
R. Casa Misericordia (Tudela)	161	161	100
C. Hermanas Hospitalarias	125	125	100
R. San Adrián	125	125	100
AYUDAS ESTANCIAS CONCERTADAS:			
Válidas	—	384	sin indicador
Asistidas	—	122	sin indicador
Programa Nuevas Ilusiones, de radio		no consta	sin indicador
Termalismo Social		643	sin indicador
Turismo Social		no consta	sin indicador
SOLICITUD PLAZAS:			
Válidos	214	no consta	—
Asistidos	525	no consta	—

INFORME SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993)

Como podemos observar, los indicadores presentan la actividad del Departamento en cuanto al número de solicitudes de pensiones, número de ayudas y subvenciones concedidas y el número de plazas ocupadas en residencias propias, concertadas y estancias concertadas en residencias privadas.

Sin embargo es difícil poner en relación dichos indicadores con los objetivos propuestos en el programa, objetivos que como decíamos son globales e inconcretos.

Las consideraciones anteriores nos impiden el dar una opinión sobre el grado de eficacia y eficiencia del programa, por lo que recomendamos:

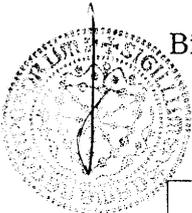
Realizar un mayor esfuerzo en la concreción de unos objetivos claros y fácilmente cuantificables y medibles y cuyo seguimiento sea posible.

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

V.2. COMPARACIÓN DEL COSTE DE LAS RESIDENCIAS PROPIAS Y DE LAS PLAZAS CONCERTADAS

El coste de las residencias gestionadas directamente por el Instituto Navarro de Bienestar Social se detalla a continuación:

RESIDENCIAS PROPIAS



DENOMINACIÓN	LOCALIDAD	RÉGIMEN	USUARIOS	AÑO
Pabellón Azul	Pamplona	Int. válidos		
		Int. asistidos		
		Int. psicogeríatric.		
		TOTAL	35	3.813.883
El Vergel	Pamplona	Int. válidos	113	
		Int. asistidos	29	
		Int. psicogeríatric.	15	
		TOTAL	157	2.247.459
Santo Domingo	Estella	Int. válidos	70	
		Int. asistidos	20	
		Int. psicogeríatric.	20	
		TOTAL	110	1.687.389
TOTAL PLAZAS			302	

INFORME SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993)

En el coste de cada una de las residencias propias incluye los gastos corrientes y de personal, sin tener en cuenta otro tipo de gastos como pueden ser los financieros o amortizaciones y no distingue entre el coste y número de plazas de válidos y asistidos de cada una de las residencias

Por otra parte, a continuación mostramos el coste de las estancias en los distintos centros con los que el instituto mantiene conciertos en el ejercicio de 1993.

Nº PLAZAS CONCERTADAS Y PRECIOS 1993

RESIDENCIA		Nº PLAZAS CONCERTADAS	PRECIO MÓDULO 1993 AL AÑO
Real Casa Misericordia de Tudela	Válidos	96	803.652
	Asistidos	65	1.473.360
		<u>161</u>	
Aita Barandiarán de Alsasua	Psicogerítricos	3	2.064.624
	Asistidos	22	1.474.740
	Ext. Psiquiát.	2	871.440
		<u>27</u>	
M ^a Josefa Recio de Elizondo	Psicogerítricos	40	2.279.136
Ntra. S ^a del Pilar de Elizondo	Psicogerítricos	25	2.279.136
Ntra. S ^a del Camino de Pamplona	Centro de día	30	938.472
	Psicogerítricos	30	2.279.136
		<u>60</u>	
San Manuel y San Severino de Tafalla	Válidos	44	804.396
	Asistidos	22	1.407.708
		<u>66</u>	
C.R. San Adrián	Anc. dependientes	100	2.320.755
Victoria MYR de Logroño	Asistidos	115	2.015.094
TOTAL PLAZAS		594	

De acuerdo con los datos anteriores podemos observar que los costes de las plazas concertadas son inferiores aunque el hecho de que el coste de las plazas en residencias propias no distinga entre válidos y asistidos distorsiona el análisis.

Podemos observar también la diferencia de precio entre las plazas de válidos (800.000 ptas. al año), de asistidos (1.400.000 ptas. al año) y de psicogerítricos (2.200.000 ptas. al año).

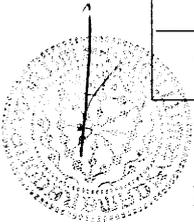
Para intentar paliar este hecho, hemos calculado los precios medios del conjunto de las plazas concertadas para las diferentes categorías "válidos", "asistidos" y "psicogerítricos" y por comparación entre el coste que supondrían las residen-

INFORME SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993)

cias propias del Gobierno de acuerdo con estos precios medios con el coste real que han supuesto, obtenemos el mayor gasto que supone el mantenimiento de los mismos:

COMPARACIÓN COSTE PLAZAS PROPIAS Y PRECIOS PLAZAS CONCERTADAS
COSTE TOTAL RESIDENCIAS A PRECIO MEDIO CONCERTADAS 1993

		PRECIO MEDIO PLAZA CONCERTADA 1993 (MENSUAL)	COSTE RESIDENCIA A PRECIO MEDIO	GASTOS IMPUTADOS 1993 A RESIDENCIA	DIFERENCIA MAYOR GASTO CENTRO PROPIO
PABELLÓN AZUL:					
Asistidos	35	135.246	56.803.320	126.939.343	70.136.023
EL VERGEL:					
Válidos	113	67.002	90.854.712		
Asistidos	29	135.246	47.065.608		
Psicogerítricos	15	185.459	33.382.620		
		<u>171.302.940</u>	376.970.532	205.667.592	
STO. DOMINGO ESTELLA:					
Válidos	70	67.002	56.281.680		
Asistidos	20	135.246	32.459.040		
Psicogerítricos	20	185.459	44.510.160		
		<u>133.250.880</u>	180.836.416	47.585.586	
TOTAL					323.389.151



De acuerdo con el análisis efectuado, recomendamos:

Realizar un estudio de racionalización y reducción de costes en las residencias propias del Gobierno que, sin menoscabo de la calidad asistencial necesaria, adecúe en lo posible los gastos a los precios del mercado.

La implantación de unos sistemas de información de costes en las residencias propias, distinguiendo, por su importancia, las plazas de válidos, asistidos y psicogerítricos e imputando todos los conceptos de costes conocidos incluyendo los gastos de conservación y amortización de instalaciones, de manera que sea posible realizar un seguimiento y análisis de los conceptos susceptibles de reducción.

V.3. RESIDENCIAS DE ANCIANOS EN NAVARRA Y NUEVAS TENDENCIAS EN LA ATENCIÓN A LOS ANCIANOS

El número total de plazas en residencias de ancianos públicas y privadas en nuestra comunidad es el siguiente:

	<u>nº de plazas</u>
Área de Pamplona	1.128
Navarra Norte	524
Área de Tafalla	463
Navarra Este	221
Área de Estella	501
Área de Tudela	645
	<hr/>
	3.482

De ellos, según su titularidad y número de plazas, podemos distinguir:

	<u>Porcentaje %</u>
Fundaciones	39
Congregaciones religiosas	26
Sociedades mercantiles	8
Públicas	27
	<hr/>
	100

Del total de plazas existentes, 2.208 son plazas para válidos, que suponen el 61 por ciento y 1.274 para asistidos, el 38 por ciento.

De acuerdo con los censos de población en 1993 el número de personas mayores de 65 años en Navarra asciende a 84.153, es decir el 16 por ciento de la población, con una tendencia creciente que situará dicha población en 93.704, el 18 por ciento de la población en el año 2001.

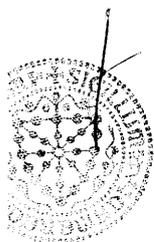
Según las encuestas realizadas, una gran mayoría de dicha población mayor de 65 años, prefiere vivir en su entorno social o familiar y de acuerdo con estas preferencias, el Departamento de Bienestar Social está potenciando las distintas alternativas que permitan a los mayores continuar en su entorno. Estas alternativas son:

- atención domiciliaria.
- teleasistencia domiciliaria.

- apartamentos tutelados.
- viviendas comunitarias.
- centros de día.
- alojamiento familiar.
- comedores.

Las residencias por tanto tienen y deben enfocarse en la dirección ya marcada por el Departamento de potenciar las residencias de ancianos para asistidos, donde existe un déficit que se puede cifrar en la actualidad en 350 plazas.

Recomendamos que se continúe con el objetivo de crear, impulsar o reconvertir plazas de válidos para asistidos, intentando cubrir lo antes posible el déficit de plazas existentes en la actualidad para este tipo de ancianos con mayor problemática.



V.4. ANÁLISIS DEL DÉFICIT ASISTENCIAL Y PROYECCIÓN FUTURA.

El Departamento de Bienestar Social, ha preparado un Plan Gerontológico; donde analiza la estructura de la población navarra y sus previsiones de crecimiento hasta el año 2001; analiza asimismo los servicios existentes en la actualidad para la tercera edad y establece un Plan de actuación para cubrir la previsión de necesidades en los próximos ejercicios.

Aunque dicho Plan en conjunto fue rechazado por el Parlamento, de él extraemos una serie de datos de interés para nuestro análisis.

En el siguiente cuadro presentamos el déficit de recursos existentes a principios de 1994 de acuerdo con las necesidades y su evolución hasta el ejercicio 2001.

Dicho déficit de recursos se ha establecido aplicando una serie de ratios sobre la población mayor de 65 años, que están contemplados en un plan gerontológico nacional, si bien dichos ratios no tienen por qué ser directamente aplicables a Navarra, donde, a título de ejemplo, la lista de espera para planes asistidos en residencias es de 350 y la aplicación del ratio estima las necesidades no atendidas en 1.731.

NECESIDADES NO ATENDIDAS (Nº DE USUARIOS)

SERVICIO	ATENDIDOS 1993	DÉFICIT ASISTENCIAL							
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ayuda económica	4.445	1.384	1.486	1.601	1.681	1.771	1.843	1.899	1.951
Atención domiciliaria	1.936	1.451	1.536	1.632	1.698	1.773	1.833	1.880	1.923
Teleasistencia	311	1.835	1.871	1.911	1.938	1.970	1.995	2.014	2.032
Apartamentos tutelados	—	808	823	840	852	865	876	884	891
Plazas Residenc. asistidos	1.274	1.731	1.780	1.836	1.875	1.919	1.954	1.981	2.006

INFORME SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993)

El Plan valora los costes necesarios para cubrir dichas necesidades de la siguiente manera:

(en millones de pesetas)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Operaciones corrientes	9.839	10.862	12.377	12.581	15.340	16.863	18.332	20.402
Capital	3.168	942	1.963	1.090	2.184	1.420	1.287	2.445
TOTAL	13.007	11.804	14.340	13.671	17.524	18.283	19.619	22.847

El Plan no analiza la manera de financiar estos recursos económicos, aunque sí se indica que parte ellos deberán ser sufragados como hasta ahora por los propios ancianos, la iniciativa privada, entidades sin ánimo de lucro, y por supuesto el Departamento de Bienestar Social.

Recomendamos la realización de un nuevo Plan Gerontológico que analice las necesidades de Navarra, las aportaciones que deben ser realizadas por el Gobierno y los propios usuarios y realice propuestas concretas que incidan en la solución de los problemas financieros que conlleva la solución de las necesidades de la tercera edad.

Queremos, por último, poner de manifiesto que el Instituto Navarro de Bienestar Social no es el único organismo que interviene en la atención a la tercera edad. Los problemas de salud, lógicamente son atendidos a través de la red sanitaria del Servicio Navarro de Salud y otro tipo de atenciones son cubiertas por los servicios sociales de base dependientes de las corporaciones locales, residencias municipales o la asistencia domiciliaria en los casos en que está transferida.

Recomendamos que se realicen las acciones pertinentes para lograr una adecuada coordinación entre los distintos organismos, de manera que estén previstos y reglados los procedimientos de asistencia al anciano cuando debe transferirse su atención entre distintos organismos responsables.

Pamplona 27 de julio de 1995

El Presidente,



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAVARRO
KONTU
GANBARA

Francisco Javier Tuñón San Martín

VI. ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL PROGRAMA TERCERA EDAD (1993) PRESENTADAS POR EL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL

El informe de referencia merece, en principio, la aceptación global por parte del Instituto Navarro de Bienestar Social, si bien se aprecian conclusiones y opiniones que hacen referencia a ejercicios económicos distintos al fiscalizado.

Analizado el informe, se estima oportuno realizar las siguientes alegaciones:

1.º Recomendación primera sobre conciertos (apartado IV.3.3. del Informe).

En el año 1990, se realizó por parte de CIES y por encargo del Departamento de Trabajo y Bienestar Social el estudio "Bases de la atención a los ancianos en Navarra. Perspectivas hasta el año 2001".

Por otra parte, en 1994, el Gobierno de Navarra aprobó el "Plan Gerontológico de Navarra". Ambos trabajos responden a la primera parte de la recomendación formulada.

2.º Pensiones no contributivas (apartado IV.3.3. del Informe).

El Gobierno de Navarra, a través del Instituto Navarro de Bienestar Social, ya se dirigió por escrito a Asuntos Sociales formulando las observaciones pertinentes. Escrito de fecha 28-12-93. Se adjunta fotocopia. (Anexo nº 1).

3.º Actividades en residencias y clubs (apartado IV.3.3. del Informe).

De la lectura de la recomendación parece derivarse que no existen criterios claros y objetivos para la distribución de las subvenciones, así como la inexistencia de un procedimiento de control de las mismas.

La realidad es otra, ya que las subvenciones vienen siendo concedidas conforme a criterios claros y objetivos. Dichos criterios vienen reflejados en el informe de la Sección de Cooperación Social en relación con las solicitudes de subvención presentadas por asociaciones y clubs de tercera edad, en concepto de gastos de la entidad para el ejercicio 1995, que se adjunta. (Anexo nº 2).

Asimismo, anualmente cada entidad subvencionada remite al Instituto Navarro de Bienestar Social memoria de actividades con detalle pormenorizado de los gastos e ingresos del ejercicio correspondiente.

4.º Coste residencias propias (apartado V.2. del Informe).

El mayor coste del servicio público radica, fundamentalmente, en el concepto de gastos de personal, que en gran medida trasciende las competencias del Instituto.

5.º Transferencias de capital (apartado IV.5. del Informe).

Es de señalar que la recomendación coincide con la práctica que se sigue habitualmente.

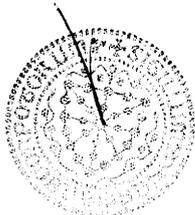
6.º Ingresos centros propios (apartado IV.6. del Informe).

Los ingresos mensuales a que hace referencia la recomendación obran en todos los centros propios desglosados por cada persona residente.

Las recomendaciones que finalmente formule la Cámara de Comptos de Navarra serán debidamente consideradas a fin de procurar su mejor cumplimiento.

Pamplona, 28 de junio de 1995

El Director Gerente: Javier Beruete Sarasqueta



VII. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL.

Examinadas las alegaciones presentadas por el Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, esta Presidencia de la Cámara de Comptos de Navarra resuelve elevar a definitivo el Informe provisional de fiscalización sobre el Programa tercera edad, con las modificaciones que se ha estimado procedente introducir.

Pamplona, 27 de julio de 1995

El Presidente,



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Francisco Javier Tuñón San Martín