CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN SOBRE EL ANÁLISIS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 31R: ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y DISCAPACIDAD

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el plan de actuaciones del ejercicio 2013 la realización de un informe de fiscalización denominado "Análisis del programa presupuestario 31R: Atención a la dependencia, envejecimiento activo y discapacidad".

La ejecución del programa 31R ha sido responsabilidad de la extinta Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, cuyas competencias recaen actualmente en la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

Según la memoria de cumplimiento del ejercicio 2012, la *"finalidad última de este programa"*, entendida como la necesidad o interés público que se pretende satisfacer con el mismo, es gestionar *"el funcionamiento del Sistema Andaluz para la Atención a la Dependencia, y la atención integral a personas con discapacidad y personas mayores en Andalucía, en materia de Servicios Sociales".*

El objetivo principal de este informe es valorar el cumplimiento de este programa presupuestario, teniendo en cuenta la definición de los objetivos y su correspondencia con el presupuesto e indicadores utilizados. Para ello, se han fijado los siguientes objetivos complementarios:

1. Evaluación de la información presupuestaria del programa.
2. Análisis de los procedimientos y sistemas de información utilizados en la gestión.
3. Análisis de otros indicadores estratégicos y de gestión.
4. Análisis de las actuaciones de control interno en la gestión de estas políticas.

El alcance temporal es el ejercicio 2012. En la medida que ha sido necesario realizar un análisis evolutivo, se ha considerado el periodo 2007-2012.

A continuación se exponen las principales conclusiones y recomendaciones.

Evolución presupuestaria del programa 31R

- En el periodo analizado, la evolución del presupuesto de gastos del programa ha sido la siguiente:

M€

Ejercicio	Créditos iniciales	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Pagos materializados	Grado de ejecución	Grado de pago
2007	128,00	106,63	105,04	81,49	98,51%	77,58%
2008	270,00	553,10	551,78	520,74	99,76%	94,37%
2009	530,00	1.047,44	1.045,36	868,05	99,80%	83,04%
2010	1.106,60	1.329,35	1.216,84	1.175,10	91,54%	96,57%
2011	1.120,58	1.215,00	1.281,64	1.260,55	105,48%	98,35%
2012	1.187,05	1.145,38	1.164,50	1.115,50	101,67%	95,79%
TOTAL	**4.342,23**	**5.396,89**	**5.365,17**	**5.021,43**	**99,41%**	**93,59%**

Fuente de información: Mayor de gastos y liquidación del presupuesto

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

El incremento experimentado entre los ejercicios 2009 y 2010 obedece a la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- Durante los ejercicios 2011 y 2012, las obligaciones reconocidas han superado a los créditos definitivos y se han generado en el capítulo I de "*gastos de personal".* Esto es debido a que los créditos de este programa están incluidos en el cambio de vinculación de créditos previsto en el artículo 7.2 de la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2012, cambio que posibilita que se traspasen créditos de unos programas a otros sin necesidad de modificaciones presupuestarias.

- Desde el ejercicio 2012 y debido a la creación de la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA), la mayor parte del gasto se concentra en las transferencias a dicha agencia para la gestión y ejecución de estas políticas sociales, de acuerdo con sus fines. Durante 2012, las transferencias ascendieron a 987,64 M€.

Fuentes de financiación

- El programa 31R incluye gastos tanto de dependencia, como de envejecimiento activo y discapacidad. De todos ellos, la política de dependencia es la más relevante en cuanto a objetivos, actividades, indicadores y gasto. Dicha política tiene un modelo propio de financiación recogido en la Ley de Dependencia así como recursos adicionales integrados en el Sistema de Financiación Autonómica.

  Financiación de carácter finalista: Los artículos 32 y 33 de la Ley 39/2006 establecen que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD) se financia:

  - con las aportaciones de la Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas y
  - con la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones según el tipo y coste del servicio y la capacidad económica personal

  Financiación de carácter no finalista: Recursos adicionales previstos en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

- Las aportaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y del Estado, en relación a la financiación de carácter finalista prevista en el artículo 32 de Ley 39/2006, para el periodo 2007-2012, han ascendido a 3.404,45 M€ y 1.865,46 M€, respectivamente.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

- La Comunidad Autónoma de Andalucía ha cumplido con el artículo 32 de la Ley 39/2006, ya que su aportación ha sido, para cada año, al menos igual a la aportación de la Administración General del Estado.

- La liquidación del presupuesto de gastos del programa 31R, por servicios o fuente de financiación, no establece la correspondencia entre la aportación finalista del Estado y el gasto afectado de Andalucía. Es decir, en el servicio 18, relativo a gastos financiados con ingresos finalistas, no consta la financiación del Estado. Por tanto, los gastos realizados en el ámbito de la Ley 39/2006 son gastos con financiación afectada que no son considerados contablemente como tales.

- La financiación de la dependencia a través de la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios que son abonados a los prestadores de dichos servicios y que, por tanto, no se ingresa en la tesorería de Comunidad Autónoma de Andalucía, es una información que no puede obtenerse directamente de las liquidaciones de los presupuestos de la Consejería competente en esta materia ni de los de la ASSDA.

- En la cuanto a los recursos adicionales del modelo de Financiación Autonómica hay que resaltar que, si bien esta financiación adicional no tiene carácter finalista, responde al objetivo de sufragar el coste de la dependencia que no estuviera cubierto con el nivel mínimo y nivel acordado aportados por el Estado. El importe de estos recursos adicionales recibidos por Andalucía en el periodo 2009-2013 asciende a 2.250,68 M€.

Objetivos, actividades e Indicadores

- Para la consecución de la finalidad última del programa 31R, se definen una serie de objetivos. Tanto los objetivos como las actividades previstas para su consecución resultan globales y genéricos, no produciéndose una clara distinción entre ambos.

  Para una buena gestión financiera y presupuestaria del gasto, los objetivos deben ser específicos, medibles, realistas, pertinentes y oportunos.

  Las actividades deben considerarse las unidades o elementos de gestión de un programa. Deben ser un conjunto de proyectos o actuaciones similares, con un presupuesto definido y con un procedimiento o mecanismo de gestión propio.

- No se han fijado estándares o valores recomendables u óptimos a partir de los cuales se podría considerar que se ha cumplido un objetivo, en términos de ejecución de los indicadores. Por tanto, todos los indicadores, a excepción de uno, que han alcanzado un grado de ejecución inferior al 100%, no habrían cumplido el objetivo.

- Ningún indicador ha tenido modificación en cuanto a su cuantía inicial o prevista. Por el contrario, si se han producido modificaciones de los créditos iniciales afectos al programa.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

- El valor al cierre del ejercicio 2012 de los indicadores del programa 31R, que reflejan la situación de Andalucía en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), no ha sido modificado a la baja para reflejar la regularización del sistema de información realizada por el IMSERSO, que supuso reducir en 2.248 el número de personas beneficiarias con prestación.

  Esta regularización es como consecuencia de un proceso de conciliación de datos estadísticos. La actual Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales no ha incorporado estos cambios a sus sistemas de información por estar en desacuerdo con los mismos.

- El artículo 14.4 de la Ley 39/2006 señala la excepcionalidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar frente a la prestación de servicios.

  Al cierre de 2012, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar suponen 107.826, lo que representa el 41,32% del total de prestaciones.

- Los indicadores utilizados en el programa 31R, relativos a la dependencia, reproducen sólo una parte de los datos del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) sobre número de personas y de prestaciones.

  Se consignan los datos relativos a las personas con prestación (190.160 al cierre de 2012) pero no se indica nada, ni del total de personas con derecho a prestación (247.411), ni del número personas con derecho a prestación que no la están recibiendo (57.251).

- El valor previsto y alcanzado por determinados indicadores presenta incoherencias respecto a la información suministrada por la actual Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales:

  1. El indicador *"plazas residenciales concertadas"* podría estar reflejando las plazas ofertadas y no las realmente ocupadas.
  2. El indicador *"plazas residenciales propias"* estima ocupar más plazas de las realmente disponibles.
  3. El indicador *"plazas en casa hogar"* no consigna ningún valor alcanzado, resultando que las plazas ocupados podrían ser 248.

Memoria de cumplimiento

- La memoria de cumplimiento de objetivos por programa, que se incorpora a la cuenta general rendida en el ejercicio 2012, presenta importantes debilidades que provocan que la información contenida en la misma resulte insuficiente para determinar "cómo afecta un programa a la realidad socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Andalucía", como pretende la Memoria de Cumplimiento de Objetivos Programados de la Cuenta General.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

- El análisis de los resultados obtenidos no incluye la evolución, en relación con ejercicios anteriores, del grado de ejecución alcanzado y de cumplimiento de las previsiones de los indicadores. Tampoco indica la relación entre cada indicador y los recursos humanos y presupuestarios (salvo excepciones) afectos al logro de aquél, así como la evolución de los mismos.

- El apartado de "análisis de los resultados obtenidos" no realiza ninguna consideración o evaluación de los indicadores relativos a los servicios gestionados por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA) y la Fundación Pública Andaluza para la Integración Social de Personas con Enfermedad Mental (FAISEM). Debe recordarse la relevancia de las transferencias realizadas a la ASSDA, ya que suponen el 84,81% de las obligaciones reconocidas en el programa 31R.

- En relación con los recursos presupuestarios afectos a cada indicador, la memoria sólo informa del gasto destinado a tres indicadores, lo que supone en términos relativos el 8,31% de las obligaciones reconocidas en 2012.

  En cuanto a los indicadores que miden los servicios prestados por la ASSDA, la memoria no contempla el criterio de reparto de las transferencias realizadas a esta agencia (987,64 M€) entre los distintos indicadores. Tampoco se informa del gasto total que ha realizado esta agencia para la prestación de los servicios que gestiona.

- Según la memoria de cuentas anuales del ejercicio 2012 de la ASSDA, el gasto devengado por los servicios prestados asciende a 1.296,22 M€, cifra superior a los 987,64 M€ transferidos por la Consejería. Por tanto, se estima que los recursos financieros necesarios para la ejecución del programa 31R podría requerir una mayor dotación de, al menos, 308,58 M€.

- Las carencias de información presupuestaria anteriormente expuestas y la inexistencia de aplicaciones presupuestarias específicas y relacionadas con cada uno de los indicadores representativos de la prestación de servicios no permiten conocer el coste presupuestario de cada una de estas políticas. En definitiva, los indicadores presupuestarios no pueden establecer el coste de los servicios.

Procedimientos y sistemas de información utilizados en la gestión de la dependencia por la ASSDA

- El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema se regula en el capítulo IV de la Ley 39/2006. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto 168/2007, de 12 de junio, regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, así como los órganos competentes para su valoración.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

El proceso comienza con la presentación de la solicitud por parte de la persona interesada en los servicios sociales del correspondiente ayuntamiento para su traslado a los servicios territoriales de ASSDA, servicios encargados de validarla y de emitir la correspondiente resolución de reconocimiento del grado de dependencia del solicitante. Posteriormente, los Servicios Sociales Comunitarios elaboran la propuesta del Programa Individual de Atención (PIA), en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de las personas declaradas dependientes de entre los servicios y prestaciones económicas previstos para su grado y nivel de dependencia.

El proceso señalado implica la utilización de los siguientes sistemas de información:

1. Sistema de Información para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD). Este sistema del IMSERSO se aplica desde la grabación de la solicitud hasta que se emite la resolución de grado, una vez valorada la situación de dependencia. Posteriormente y una vez resulta la PIA, se vuelven a grabar los datos en este sistema.

2. NETGEFYS: Este sistema, propio de la administración andaluza gestionado por la ASSDA, se utiliza desde la recepción de la resolución de grado y nivel hasta la resolución de PIA, incluyendo la elaboración del informe social, del trámite de consulta y de la propuesta de PIA.

3. El Sistema Integral de Servicios Sociales (SISS), módulo SISS-DEPENDE, se utiliza para la gestión de prestaciones económicas. También se trata de un sistema específico de la administración autonómica andaluza, gestionado actualmente por el Servicio Informático de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

- Los sistemas de información utilizados en la gestión de la política de dependencia no comparten elementos de interoperabilidad e integración, por lo que se requiere la grabación manual de datos, lo que podría provocar una falta de sincronía de la información que repercutiera directamente sobre la gestión, planificación, calidad y explotación de los datos.

- El hecho de que la grabación de los datos siga una secuencia temporal, es decir, se gestione una parte del procedimiento en unos sistemas para posteriormente revertir los datos en otro aplicativo, puede generar un desfase temporal entre la gestión y la grabación de los datos registrados en los sistemas de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y en el SISAAD.

- Por ello, hay una diferencia de 9.558 personas entre las 190.160 personas beneficiarias registradas en el SISAAD y las 180.602 personas beneficiarias que aparecen en las bases de datos representativas de los sistemas de información de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

- La gestión del proceso, sin una plataforma única de información y con la grabación manual de datos en los distintos sistemas de información, es un factor de riesgo que pudiera generar incoherencias, errores y pérdidas en los datos.

- Aunque la ASSDA tiene establecido una serie de controles en relación con la gestión económica de las prestaciones del SAAD, las pruebas de cumplimiento realizadas han puesto de manifiesto errores en los datos consignados en sus sistemas de información, por lo que la información extraída de éstos pudiera resultar que no fuera pertinente, fiable y oportuna. Esto impediría valorar la ejecución de los objetivos, actividades e indicadores del programa presupuestario 31R en relación con la dependencia.

- La Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y la actual Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales han implementado diversos procesos tendentes a solucionarlas, de los cuales se destacan la contratación de un sistema de información para la gestión integral de los expedientes de de dependencia y puesta en marcha de un plan de calidad de datos.

- La base de datos de las personas beneficiarias de prestaciones de servicio tiene importantes de campos de información sin cumplimentar, relativos a algunos de los principales hitos del procedimiento: fecha de solicitud, fecha de efecto del derecho a la prestación y fecha de ingreso en el centro prestatario del servicio.

Análisis de los datos de los sistemas de información y pruebas de cumplimiento

- Se han calculado los siguientes ítems, que sirven para determinar *"cómo afecta un programa a la realidad socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Andalucía":*

  - Plazo para el reconocimiento de la prestación de dependencia.
  - Tiempo transcurrido entre la fecha de reconocimiento de la prestación económica y la fecha en la que el dependiente empieza a cobrarla.
  - Número de personas con la prestación económica reconocida y que han fallecido antes de empezar a cobrarla.

- La Disposición final primera de la Ley 19/2006, según redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, que determina que "el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones". Este límite coincide con el establecido en el Decreto 168/2007, de 12 de junio, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

- Las carencias de información de la base de datos de las personas beneficiarias de prestaciones de servicios no ha permitido evaluar el cumplimiento del plazo legal establecido.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

- La base de datos representativa de las personas que reciben una prestación económica al 31 de diciembre de 2012, identifica a 108.866 perceptores. De esta cifra, no se han considerado 16.785 registros por incoherencias en la secuencia temporal entre la fecha de solicitud y la fecha de reconocimiento de la prestación.

- Para las 92.081 personas beneficiarias de prestaciones económicas, representativas de los registros coherentes de la aplicación de gestión, el tiempo medio transcurrido entre la fecha de solicitud y la de reconocimiento de la prestación ha sido de 395 días (13 meses). De este total de personas beneficiarias, 5.477 han tenido un plazo medio inferior a seis meses.

- En lo que respecta al tiempo que transcurre entre la fecha de reconocimiento de la prestación, es decir el día desde el que tienen derecho a una prestación, y la fecha en la que el dependiente empieza a cobrarla, la normativa no establece plazos al respecto.

  Los resultados obtenidos son los siguientes:

  - 9.767 personas cobran en menos de un mes desde el reconocimiento de la prestación.
  - 80.163 personas, tardan entre uno y tres meses en empezar a cobrar la prestación económica.
  - 2.127 personas tardan más de tres meses en cobrar, de las cuales 101 han tenido que esperar más de diez meses.

- El último de los ítems calculado es el número de personas con la prestación reconocida y que han fallecido antes de empezar a cobrarla.

  Las pruebas realizadas indican que 1.485 personas beneficiarias con derecho a prestación económica habían causado baja en el sistema de información por fallecimiento antes de empezar a cobrar dicha prestación. En todo caso, los herederos de los dependientes fallecidos pueden recibir la prestación económica no cobrada desde el momento que tuviera reconocido el derecho, es decir desde la resolución donde se establezca la prestación.

Sistemas de control interno en la gestión de la dependencia por la ASSDA.

- La Inspección de Servicios Sociales realiza los controles previstos en la normativa sobre dependencia, relativos a las personas usuarias del servicio de ayuda a domicilio y de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar.

  El contenido de estas actuaciones ha consistido en la cumplimentación de cuestionarios, por parte de las personas usuarias y, en su caso, de sus familiares, orientados a verificar la correcta aplicación de los fondos públicos destinados al SAAS, la calidad de la asistencia prestada así como el grado de satisfacción.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

- El alcance de las inspecciones en el ejercicio 2012 ha sido del 28,94% de los usuarios del servicio de ayuda a domicilio y el 43,73% de las personas beneficiarias de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar. Con este alcance, el 92,65% de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar han tenido un destino y una utilización correcta.

- Se ha comprobado que la Intervención General de la Junta de Andalucía ha realizado el control financiero previo de las nóminas comprensivas de los pagos de las prestaciones económicas de atención a la dependencia.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46