CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 31E "ATENCIÓN A LA INFANCIA"

Ejercicio 2017

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación y conforme a lo previsto en el Programa Anual de Actuación de 2018, ha realizado una fiscalización operativa en la que se ha comprobado si la gestión del Programa presupuestario 31E se ajusta a los principios de eficiencia, economía y eficacia.

El Estatuto de Autonomía, en su artículo 61.3 a) y 61.4, atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de protección de menores y promoción de las familias y de la infancia, siendo la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, a través de la Dirección General de Infancia y Conciliación, a quien corresponde el desarrollo de tales competencias.

El programa presupuestario 31E es el instrumento fundamental con que cuenta la Administración andaluza para la planificación y ejecución de las políticas de atención a la infancia, garantizando la atención de los menores en riesgo o en situación de desprotección y colaborando con las familias andaluzas, en especial, con aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. En el año 2017, en el programa presupuestario se han reconocido obligaciones por importe de 149.719.485,24 euros.

La actuación fiscalizadora se ha realizado de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo y, en particular, la ISSAI-ES 300 Principios fundamentales de la fiscalización operativa, así como en las directrices contenidas en las ISSAI-ES 3000 y 3100. Asimismo, se ha utilizado el Manual de fiscalización operativa o de gestión del Tribunal de Cuentas.

Para llevar a cabo la auditoría operativa el trabajo se ha estructurado en cinco objetivos de auditoría:

- Verificación del establecimiento de objetivos, indicadores y seguimiento de los mismos
- Plan de recursos necesarios
- Análisis del sistema de control interno
- Análisis de los procedimientos
- Análisis de la eficiencia, eficacia y economía en la gestión

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

A partir del trabajo realizado, se han obtenido las principales conclusiones, estructuradas por cada tipo de objetivo:

- Establecimiento de objetivos, indicadores y seguimiento de los mismos. No se ha establecido un sistema de indicadores y objetivos que permita medir la eficiencia y economía de la gestión del programa presupuestario. Además, no se realiza un seguimiento del cumplimiento de los objetivos y de los indicadores establecidos.

- Plan de recursos necesarios. No se ha realizado un plan que describa si todos los recursos de los que se disponen (económicos, materiales y humanos), son suficientes y, en caso de no serlos, si se van a aportar nuevos recursos o qué medidas se van a llevar a cabo.

- Análisis del sistema de control interno. No existe una unidad de control interno que realice la función de revisar el trabajo realizado por la gestión, supervisando, entre otras, la correcta aplicación de la normativa y procedimientos aplicables, así como la custodia, control y aplicación de los recursos públicos de la administración. Como consecuencia de ello, se han detectado multitud de debilidades relativas a la ausencia de Control interno, destacando las siguientes:

    - Ausencia de procedimientos actualizados por parte de la gestión. Existe una falta de homogeneidad en la aplicación de los criterios de trabajo entre las distintas Delegaciones Territoriales (DDTT).

    - No se realiza un control que cuadre los importes de los contratos que tienen vigentes en el ejercicio 2017 con los importes contabilizados por los correspondientes conceptos.

- Con respecto al análisis de procedimientos, destacaremos las siguientes deficiencias:

    - De los 20 centros públicos, 7 de ellos no cuentan con autorización de funcionamiento obligatoria y el dispositivo de emergencia visitado, no cuenta con autorización de funcionamiento.

    - Ninguno de los 20 centros públicos, cuentan con los seguros obligatorios. En dos centros concertados visitados, se ha detectado la falta de seguros obligatorios.

    - Solo 6 de los 20 centros públicos, cuentan con un Plan de autoprotección de acuerdo con la normativa vigente.

    - Prestaciones percibidas por los menores. Se ha detectado que, en 9 de los 22 expedientes analizados, hay defectos en las prestaciones solicitadas a favor de los menores tutelados, percibiendo menos ingresos de los que les corresponde.

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

- Sanciones de responsabilidad civil. Se ha detectado falta de control en la cuantificación y el seguimiento de las sanciones derivadas de la responsabilidad civil de los delitos cometidos por los menores tutelados. Lo datos facilitados por la Dirección General no coinciden con la información proporcionada por parte de las DDTT. Por otro lado, el no tener un seguro de responsabilidad civil que cubra este tipo de riesgos, ha supuesto atender gastos derivados de las sanciones, que en el año 2017 ascendieron a la cantidad de 106.582,22 euros.

- Procedimiento establecido en los MENA. No se han establecido instrucciones ni procedimientos para gestionar la acogida de los MENA. En algunas DDTT, cuando un MENA llega en fin de semana, puede pasar más de 24 horas en una comisaría, que es el límite de horas establecido por el código civil.

- Los datos referentes al acogimiento familiar remunerado, facilitados por el Servicio de Medidas de Integración Familiar, no coinciden con los datos facilitados por las ICIFS (son las entidades que gestionan la declaración de idoneidad de la familia acogedora). Además, no se han establecidos criterios de remuneración uniforme para todas las DDTT, actuando cada una con sus propios criterios.

- Se ha detectado que existen menores extranjeros tutelados por otros países de la Unión europea. Estos menores residen en centros promovidos por otros países y que no son propiedad de la Junta de Andalucía ni concertados por la misma, o en familias de acogida andaluzas que no se incluyen en el Sistema de Protección de Menores. No se realizan controles sobre estos menores extranjeros no tutelados por la Junta de Andalucía. Tampoco se realiza ningún tipo de control sobre los centros de menores tutelados por otros países situados en Andalucía y gestionados por países extranjeros, ni sobre las familias que acogen a estos menores.

- Con respecto al Programa de Evaluación, Diagnóstico y Tratamiento a Menores Víctimas de Violencia Sexual, no existe una aplicación informática para la gestión de dicho programa. Se han creado bases de datos propias en algunas DDTT que no cumplen con los requisitos establecidos en la normativa establecida en la de la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de carácter personal y con el Reglamento (UE)2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo relativo a la protección de datos.

- En 3 DDTT, no se efectúa, tal y como establece la normativa, el seguimiento de los menores que alcanzan la mayoría de edad. Además, los datos facilitados por la Dirección General, con respecto a los mayores de edad que dejan de ser tutelados, no coinciden con los datos obtenidos a través de la aplicación.

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

- Se han detectado errores en la aplicación SISS durante el trabajo de campo. Determinados aspectos del procedimiento no se pueden gestionar desde la aplicación, teniendo que introducirse los datos de forma manual, lo que puede implicar errores. Debido a la falta de operatividad en el SISS en algunos aspectos del procedimiento, se han creado bases de datos propias en algunas DDTT que no cumplen con los requisitos de seguridad de la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de carácter personal y con el Reglamento (UE)2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo relativo a la protección de datos.

- Con respeto al análisis de la eficiencia y eficacia y economía, se detallan las principales conclusiones obtenidas:

  - Las declaraciones de idoneidad de las familias de acogida, que se realizan tanto en familia ajena como extensa (es la que tiene relación de parentesco por consanguinidad o por afinidad hasta el tercer grado con el menor), no se emiten en los tiempos establecidos por la normativa (180 días), existiendo grandes diferencias dependiendo de la provincia en la que se emita. En adopción internacional en familia ajena, es donde más tiempo se tarda en emitir la resolución de la declaración de idoneidad. Conviene destacar que, en el acogimiento familiar de urgencia, el periodo de la declaración de idoneidad es de 205 días, siendo el acogimiento en el que más se tarda en realizar este trámite, cuando es el acogimiento en el que deben realizarse los trámites con mayor celeridad.

  - El tiempo medio que se tarda en declarar el desamparo de un menor es de 121 días, superior al establecido en la normativa (90 días), y en ninguna de las DDTT se cumple con el plazo establecido, existiendo diferencias importantes entre las distintas provincias.

  - Los menores atendidos en el Programa de Ayudas Económicas Familiares con respecto a los menores en situación de pobreza relativa, representan la cifra del 6,9% en el año 2017, un importe bastante pequeño ya que se quedan muchos menores sin atender.

  - Con respecto a los menores en acogimiento familiar sobre el total de menores acogidos, indicar que representan un 55% en el ejercicio 2017, siendo la tendencia decreciente en los últimos 4 años, por lo que se deben establecer medidas que fomenten este tipo de acogimiento. Se observa gráficamente, como la diferencia entre acogimiento familiar y residencial en lugar de ser cada vez mayor, tiende a ser menor en el último año.

  - El 62% de menores que cumplen 18 años, y, por tanto, dejan de estar tutelados, no van al Programa de Mayoría por lo que se quedan sin atender. En la Ley 26/2015 se indica que las Entidades Públicas deben disponer de programas y recursos destinados al apoyo y orientación de quienes, estando en acogimiento, alcancen la mayoría de edad y queden fuera del sistema de protección. Del total de obligaciones reconocidas para el programa 31E en el ejercicio 2017, solo un 2% del gasto se destina al Programa de Mayoría de Edad.

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

- El gasto total de acogimiento en centros públicos en 2017 ascendió a 52.992.164 euros, lo que representa el 35% de las obligaciones reconocidas para el programa 31E en 2017. Las plazas en centros públicos son 450 (el 17% del total de plazas), mientras que en los centros concertados existen 2.173 plazas. El gasto mensual medio por plaza de un menor en un centro concertado asciende a 2.035 euros y en un centro público a 9.813 euros, por lo que hay una diferencia de 7.778 euros. Una plaza de un menor en acogimiento familiar supone un gasto mensual medio de 424 euros. Además de la diferencia de gastos, en la Ley 26/2015 se indica que debe prevalecer el acogimiento familiar ante el residencial, motivos por los que se debe fomentar el acogimiento familiar.

- El importe total que se ha pagado a las familias acogedoras en el ejercicio 2017 ha ascendido a 9.404.275 euros, existiendo diferencias de importes totales pagados en la remuneración en el acogimiento familiar en función de la provincia, debido a la diferencia de los criterios adoptados (en algunas DDTT tienes la política de remunerar a todas las familias, siempre que sea posible, y en otras DDTT remuneran a las familias extensas, sin apenas remunerar a las familias ajenas). En cuanto a los datos de menores remunerados, durante el trabajo de campo se ha detectado que no están correctos, ya que en algunas DT se registra un número de menores remunerados superior a los menores acogidos, lo cual es imposible.

Por último, se muestran las recomendaciones planteadas:

- Que el establecimiento de objetivos e indicadores se base en datos que sean útiles, de forma que se pueda realizar un seguimiento efectivo de los mismos. Se deben establecer indicadores que midan la eficiencia y economía en la gestión, de forma que permitan fijar unos objetivos que sean fácilmente medibles y se pueda evaluar de forma efectiva la eficacia, eficiencia y economía en la gestión.

- Elaboración y seguimiento de un plan de recursos, ya que con este análisis se pueden gestionar los medios materiales y humanos de una forma más eficiente y económica, pudiendo realizar un análisis de las desviaciones e implementar medidas para corregirlas y mejorar, de esta forma, la gestión de los recursos disponibles.

- Se debe establecer un sistema de control interno que revise y detecte errores. El control interno es una herramienta que permite identificar factores de riesgo en ciertas áreas y posibilita lograr un objetivo de control, a través de la implementación controles para mitigar los riesgos detectados.

- Actualizar la normativa conforme a la estatal vigente, así como el establecimiento de procedimientos e instrucciones actualizados necesarios para la gestión. Se deben establecer criterios uniformes a nivel de dirección y más coordinación entre las distintitas DDTT, así como con otras consejerías y administraciones públicas implicadas en el Sistema de Protección de Menores.

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

- Realizar campañas publicitarias efectivas en materias de prevención para poder llegar al mayor número de familias y menores posibles, así como mayor divulgación en el sistema de educación. Y destinar más recursos en materia de prevención de menores de forma que permita impartir a las familias formación y educación sobre temas de prevención.

- Se debe fomentar el acogimiento familiar frente al residencial con campañas divulgativas y con más remuneración para las familias acogedoras. Se recomienda emplear más recursos en el fomento del acogimiento familiar ya que, tal y como establece la Ley 26/2015, "prevalecerá la medida de acogimiento familiar sobre la de acogimiento residencial para cualquier menor" al ser más beneficioso para el interés superior del menor.

- Destinar más recursos al Programa de Mayoría de Edad, de forma que cuando un menor, al cumplir los 18 años, deje de estar tutelado, se facilite la incorporación progresiva al mercado laboral.

- Debe establecerse un sistema informático ágil, disponible y útil, que facilite la gestión de forma operativa, evitando la creación de bases de datos, que no cumplen con los requisitos de seguridad establecidos en la normativa vigente sobre protección de datos.

- Para mejorar la eficiencia, la facturación de las plazas a los centros concertados se realice conforme a las plazas ocupadas y no con respecto a las plazas contratadas, de forma que periódicamente se compruebe la ocupación en los centros y se pueda recalcular el gasto en función de las plazas que realmente se están ocupando. Durante las visitas a los centros se ha contrastado que no se llega al 100% de ocupación en ninguno de los 4 centros concertados, por lo que, al facturarse en función de las plazas contratadas, se están gastando recursos que no se están utilizando.

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