DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización del Programa presupuestario 31E "Atención a la Infancia"

Ejercicio Fiscalizado 2017

(JA 05/2018)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2018 un informe sobre la fiscalización del Programa presupuestario 31E "Atención a la infancia".

2. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD Y DE SU ENTORNO

2.1. Naturaleza y objeto

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 Familias, a quien corresponde el desarrollo de tales competencias.

Según datos de las Memorias del presupuesto de los ejercicios 2017 y 2018, elaboradas por la Consejería de Igualdad, Políticas sociales y Conciliación, el conjunto de los menores de Andalucía asciende a 1,63 millones de personas, un 51,4% niños y un 48,6% niñas, lo que supone casi el 20% de la población total andaluza.

Los menores en su conjunto constituyen un sector vulnerable y su amparo es de vital importancia, siendo el capital humano de la sociedad venidera.

El 28,5% de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de Andalucía vivía en hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza de Andalucía en 2015, lo que supone que más de una cuarta parte se encuentra en riesgo de pobreza. La tasa de pobreza relativa de los menores de 18 años es 7,6 puntos porcentuales más elevada que la tasa de pobreza relativa de la población de todas las edades (20,9%) en dicho año.

Las transferencias o prestaciones sociales contribuyen a reducir la pobreza en la infancia. Tomando como referencia el umbral de pobreza de Andalucía, en 2015 la tasa de pobreza relativa alcanzaría al 43,1% de las personas menores de 16 años si no se contabilizan las transferencias sociales en su cálculo (a excepción de las pensiones de jubilación y supervivencia), 15 puntos porcentuales más que la tasa de pobreza relativa calculada incluyendo estas prestaciones sociales (28,4%).

Por todo lo expuesto anteriormente, el Programa presupuestario 31E de "Atención a la Infancia" garantiza las políticas públicas dirigidas a la atención de los menores en riesgo o situación de desprotección en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como también la colaboración con las familias andaluzas, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, a la luz de la Ley 1/1998, de los derechos y la atención al menor.

La finalidad pretendida es situar a la infancia en la agenda política como una prioridad de acción del Gobierno. Para el desarrollo y la ejecución de este compromiso se establecen una serie de objetivos que se comentan en el punto 2.3.

Además, a la Administración de la Junta de Andalucía le corresponde garantizar los derechos de los niños y las niñas actuando sobre aquellos colectivos en situaciones de riesgo y/o desprotección.

DIRECTRICES TÉCNICAS

El principio básico que se pretende con este programa presupuestario es el bienestar infantil, en sentido amplio, incidiendo a su vez en aquel sector de la infancia que se encuentra en situación de dificultad social. Por tanto, su actuación se estructura en torno a dos grandes objetivos:

1. Atención a la infancia que no presenta situaciones especiales de riesgo o dificultad social, centrando las actuaciones en reforzar los agentes socializadores en el propio medio, a través de intervenciones con otras áreas que se dirigen especialmente a la promoción y prevención.

2. Atención a la infancia que presenta dificultades especiales y situaciones de mayor vulnerabilidad social, que requieren intervenciones específicas adaptadas a cada situación, determinadas por las circunstancias familiares y por la gravedad de las situaciones.

El programa presupuestario 31E es el instrumento financiero 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. Se va a realizar una auditoría operativa en la que se va comprobar que la gestión del Programa presupuestario 31E se ajusta a los principios de eficiencia, economía y eficacia.

2.2. Marco legal

El marco jurídico de la infancia es amplio y muy diverso y contempla normativa tanto internacional, como estatal y autonómica. La relación normativa que se expone en el Anexo I constituye un marco legal básico, ya que al ser un marco jurídico tan extenso se ha incluido solo la de aplicación básica.

Se ha ordenado por orden jerárquico y cronológico de las disposiciones.

2.3. Actividad desarrollada en el ejercicio

Dentro del programa presupuestario se han concretado una serie de objetivos operativos para el ejercicio 2017:

- Gestión de los recursos del sistema de protección de menores.
- Integración social y laboral de mujeres y hombres en condiciones de igualdad.
- Prevención y detección de situaciones de dificultad, conflicto o riesgo social.
- Sensibilización social y formación e investigación en materia de infancia y familias.
- Desarrollo y bienestar de las familias.

Para realizar el cumplimiento del seguimiento de estos objetivos del ejercicio 2017 la Dirección General de infancia y Familias ha establecido una serie de indicadores asociados a los distintos objetivos:

DIRECTRICES TÉCNICAS

Objetivo 1 Gestión de los recursos del sistema de protección de menores:

- Menores tutelados.
- Menores protegidos por el sistema de protección.
- Menores atendidos en centros de protección.
- Plazas de acogimiento residencial.
- Menores extranjeros no acompañados atendidos.
- Menores atendidos en acogimiento familiar.
- Menores en acogimiento familiar remunerado.
- Propuestas de nuevas adopciones nacionales.
- Expedientes de adopción internacional.
- Nuevas solicitudes de adopción internacional.
- Familias atendidas por el servicio de postadopción.

Objetivo 2 Integración social y laboral de mujeres y hombres en condiciones de igualdad:

- Jóvenes extutelados atendidos.

Objetivo 3 Prevención y detección de situación de dificultad, conflicto o riesgo social:

- Menores atendidos por equipos de tratamiento familiar.
- Equipos de tratamiento familiar.
- Familias atendidas por equipos de tratamiento familiar.
- Familias beneficiarias de programas de riesgo y vulnerabilidad social.
- Menores atendidos por programas de riesgo y vulnerabilidad social.
- Menores atendidos por programas de abuso sexual.
- Convenios con corporaciones locales.
- Gestiones teléfono de la infancia.

Objetivo 4 Sensibilización social y formación e investigación en materia de Infancia y Familias:

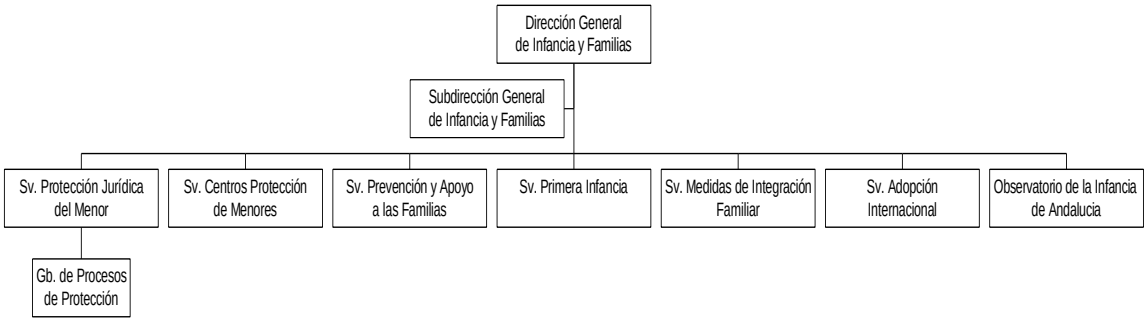
- Programas específicos encargados a la Escuela Andaluza de Salud Pública.
- Acciones formativas.
- Personas formadas.

Objetivo 5 Desarrollo y bienestar de las familias:

- Títulos de familia numerosa.
- Familias numerosas.

2.4. Estructura organizativa y de control interno

A continuación, se detalla el organigrama de la Dirección General de Infancia y Familias:



Por otra parte, la Consejería para la Igualdad, Bienestar Social y Conciliación cuenta con ocho Delegaciones Territoriales que desarrollan, en cada una de las provincias, las competencias que le son designadas por orden del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. En cada una de las Delegaciones Territoriales el organigrama establecido es el siguiente:



Con respecto al control interno, formalmente no se ha establecido dentro de la estructura de la Consejería ninguna unidad que asuma estas funciones, el único establecido actualmente es el control realizado por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Durante la realización de este trabajo se ha producido un cambio en el Gobierno andaluz, y como consecuencia del mismo, el 22 de enero de 2019, se ha publicado en el BOJA, el Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, mediante el cual, se asignan algunas competencias que estaban en la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, a la nueva Consejería de Salud y Familias.

2.5. Identificación del personal responsable de contacto

Se ha solicitado y obtenido la designación de un interlocutor en la Dirección General de la Infancia y familias de la Consejería de Igualdad, Políticas sociales y Conciliación, el que a su vez ha facilitado el contacto de los responsables de los distintos Servicios implicados en la gestión.

3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

3.1. Tipo de fiscalización y objetivo

La presente actuación fiscalizadora se configura como una fiscalización operativa, que según se establece en el Manual de fiscalización operativa o de gestión del Tribunal de Cuentas, *"su finalidad es proporcionar una valoración, total o parcial, de las operaciones y de los sistemas y procedimientos de gestión de la entidad, programa o actividad fiscalizada en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión."* La valoración se referirá al grado de cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Por tanto, el objetivo de la presente auditoría será determinar si el Programa presupuestario 31E "Atención a la infancia" cumple con los principios de eficiencia, eficacia y economía estando sometidos a los principios de buena gestión. Para el diseño de la fiscalización, se va a seguir un enfoque orientado a resultados que evaluará si los objetivos formulados, que se detallan más adelante, se han alcanzado.

Tal y como se define en la ISSAI-ES 300, el objetivo principal de la fiscalización operativa es contribuir, de manera constructiva, a la realización de una gestión sujeta a los principios de economía, eficacia y eficiencia. También contribuye a promover, tanto la transparencia, como la responsabilidad en la gestión.

A continuación, se enumeran los siguientes objetivos que se han definido para la realización de esta auditoría, indicando los criterios de auditoría que vamos a utilizar para cubrir los objetivos planteados:

OBJETIVO DE AUDITORÍA	CRITERIO DE AUDITORIA
Objetivo 1. Establecimiento de objetivos, indicadores y seguimiento de los mismos	○ Los objetivos que se han establecido son adecuados, claros, viables, flexibles, concretos y suficientes ○ Los indicadores establecidos son adecuados, claros, medibles, fiables, oportunos y comparables ○ Elaboración de un plan o informe de cumplimiento de los objetivos e indicadores, así como su seguimiento y análisis de desviaciones
Objetivo 2. Elaboración de un plan de los recursos necesarios para llevar a cabo la realización del programa	○ Se ha realizado un plan que describa todos los recursos necesarios y de los que se dispone: • Medios humanos • Medios materiales • Medios económicos
Objetivo 3. Establecimiento de un sistema de control interno	○ Entorno de control ○ Evaluación de riesgos ○ Actividades de control ○ Información y comunicación ○ Supervisión
Objetivo 4. Análisis de los procedimientos	○ Se dispone de procedimientos establecidos para gestionar el programa ○ Se cumple la normativa y los procedimientos establecidos
Objetivo 5. Análisis de la gestión	○ Análisis de la gestión del programa a partir de los datos que se recopilen durante el trabajo de campo: • Se analizarán los costes presupuestarios y sus desviaciones • Análisis de los costes presupuestarios asociados a los indicadores

	Para analizar la eficiencia y economía, se va a realizar el siguiente trabajo:
	
	• Estudio de los costes de los centros de acogida de menores, realizando una comparativa entre los costes de los centros públicos versus costes de los centros concertados
	• Análisis de la ejecución del presupuesto del programa
	• Se utilizará como indicador de economía el coste de un menor en un centro de acogida
	• Como indicador de eficiencia utilizaremos:
	  ○ tiempo medio de resolución del desamparo de un menor
	  ○ tiempo medio de declaración de idoneidad
	• Se analizarán otros datos que se obtengan durante el trabajo de campo para medir la eficiencia y economía

Para verificar estos objetivos, se ha de determinar el alcance de auditoría que se concreta en el apartado 3.2, y los criterios de auditoría que se han establecido. Los criterios de auditoría se definen en la ISSAI-300 como, referencias o unidades de medida utilizadas para evaluar el objetivo de la fiscalización y deberán ser razonables y específicos para analizar la eficacia, la eficiencia y la economía de la actividad fiscalizada.

3.2. Alcance subjetivo, objetivo y temporal de la fiscalización

Alcance subjetivo

Desde el punto de vista subjetivo, será objeto de fiscalización la actuación realizada por aquellos órganos, unidades y departamentos de la Consejería de Igualdad, Políticas sociales y Conciliación que tengan asignado el ejercicio de atribuciones y competencias en materia del Programa presupuestario 31E de "Atención a la Infancia", así como los Servicios correspondientes de las Delegaciones Territoriales en las ocho provincias.

Además de los órganos que pertenecen a la Consejería de Igualdad, Políticas sociales y Conciliación, dentro de la gestión del programa presupuestario se incluyen los centros de acogida de menores que pueden ser propios o gestionados por entidades colaboradoras, así como los dispositivos de emergencia.

Los centros de acogida de menores implicados en la gestión del programa son:

- 20 centros propios.
- 174 centros concertados (de los cuales 6 son dispositivos de emergencia).

DIRECTRICES TÉCNICAS

Alcance objetivo

El ámbito objetivo de la fiscalización del Programa presupuestario 31E de "Atención a la infancia" está conformado por los fondos presupuestarios destinados al programa, analizándose tanto la gestión como los datos presupuestarios, los cuales no se incluyen dentro de la descripción en la memoria del propio programa

Se excluye del alcance el II Plan Integral de Atención a la Infancia en Andalucía (2016-2020), ya que, además de que existe la intención de elaborar el III Plan y evaluar el actualmente vigente, el mismo no aporta datos significativos para la gestión del programa presupuestario, que es la finalidad que se pretende con la realización de la auditoría.

Alcance temporal

El alcance temporal será el ejercicio 2017. No obstante, se aplicarán los procedimientos de auditoría y comprobaciones sobre ejercicios anteriores y/o posteriores si resultan necesarios para una mejor consecución de los objetivos de esta actuación.

La fiscalización se va a llevar a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, desarrollados en guías prácticas de fiscalización de los OCEX. De manera concreta la ISSAI-ES-300 "Principios fundamentales de la fiscalización operativa", la ISSAI-ES 3000 "Normas y directrices para la fiscalización operativa" y la ISSAI-ES 3100 "Anexo a las directrices para la fiscalización operativa". Así mismo se va a utilizar el Manual de fiscalización operativa o de gestión del Tribunal de Cuentas.

4. ANÁLISIS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 31E

Los datos de las obligaciones reconocidas de los ejercicios 2014 a 2017 se reflejan a continuación:

Denominación	2014	2015	2016	2017
Total Capítulo 1 Gastos de Personal	44.937.799,21	46.797.841,20	50.215.713,56	50.471.870,27
Total Capítulo 2 Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	58.503.825,47	60.399.403,26	57.268.209,62	64.720.331,47
Total Capítulo 3 Gastos financieros	0,00	0,00	1.012,35	30.770,24
Total Capítulo 4 Transferencias corrientes	28.095.965,84	28.752.962,50	33.240.408,81	33.874.726,84
Total Capítulo 6 Inversiones reales	2.482,00	49.844,33	216.119,10	621.786,42
Total Capítulo 7 Transferencias de capital	454.166,66	0,00	0,00	0,00
Total Programa 31E	**131.994.239,18**	**136.000.051,29**	**140.941.463,44**	**149.719.485,24**

Fuente: Elaboración propia basada en las cuentas generales 2014-2017

5. INFORME A EMITIR

La ISSAI-ES-300 "Principios fundamentales de la fiscalización operativa", la ISSAI-ES 3000 "Normas y directrices para la fiscalización operativa" y la ISSAI-ES 3100 "Anexo a las directrices para la fiscalización operativa" no establecen un modelo de informe a emitir, aunque dictan las características que debe tener un informe correcto e útil estableciendo que los resultados y conclusiones se han de presentar por separado. El informe debe recoger los resultados de las preguntas planteadas durante la fiscalización o dar cumplida cuenta de por qué no fueron contestadas adecuadamente.

El informe debe estar estructurado lógicamente y presentar una clara relación entre objetivos, subobjetivos, criterios, observaciones, conclusiones y recomendaciones.

Se propone la siguiente estructura de informe:

1. Introducción.
2. Responsabilidad de la Junta de Andalucía.
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
4. Objetivos, alcance y enfoque metodológico.
5. Resultados de la fiscalización.
6. Recomendaciones.

6. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPOS Y CALENDARIO PREVISTO

6.1. Equipo de Auditoría

La Consejera responsable de la actuación es Sandra Garrido Fernández.

Componen el equipo de trabajo los siguientes miembros:

- 1 Coordinador
- 1 Auditora y Responsable Técnico
- 2 Ayudantes de Auditoría
- 1 Administrativo

6.2. Presupuesto de tiempos

La **estimación de la distribución de horas** que se corresponde con este calendario de trabajo se muestra en el siguiente cuadro.

MES	DIAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITORA	HORAS AYUDANTE	TOTAL HORAS
Octubre	8	56	56	112	168
Noviembre	21	147	147	294	441
Diciembre	18	126	126	252	378
Enero	18	126	126	252	378
Febrero	20	140	140	280	420
Marzo	20	140	140	280	420
Abril	20	140	140	280	420
Mayo	21	147	147	294	441
Junio	20	140	140	280	420
Julio	23	161	161	322	483
TOTAL	**189**	**1.323**	**1.323**	**2.646**	**3.969**

Según el cuadro anterior, este trabajo podría requerir un total de 3.969 horas. De las horas indicadas no se han descontado las relativas a días de permiso disfrutados durante este periodo y que suelen afectar a los meses de diciembre, enero. Además, se ha considerado que el equipo ha dedicado todo su tiempo a este informe, cuando la realidad siempre es que se solapan otras tareas relativas a los anteriores informes en los que estaban participando.

6.3. Calendario previsto

Al margen de las obligaciones y tareas propias de cada cuerpo de funcionarios, el trabajo de campo se realizará conjuntamente por el personal del equipo, repartiéndose la carga del mismo en función de las necesidades de cada momento.

Comunicación del inicio de los trabajos	19/10/2018
Inicio de los trabajos de campo	19/10/2018
Finalización de la planificación (DT)	Febrero de 2019
Finalización de los trabajos de campo	Mayo de 2019
Elaboración del borrador del Informe	Junio de 2019
Entrega a la Consejera	Julio de 2019

DIRECTRICES TÉCNICAS

ANEXO I. MARCO NORMATIVO

Normativa comunitaria

- Declaración de los Derechos del Niño, 1959.
- Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.

Normativa nacional

- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional.
- Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en la Haya el 29 de mayo de 1993.
- Instrumento de ratificación de 30 de noviembre de 1990 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Niña.
- Instrumento de ratificación de 29 de abril de 1987 del Convenio de 5 de octubre de 1961 sobre competencia de las autoridades y la Ley aplicable en materia de protección de menores, hecho en La Haya.

Normativa autonómica

- II Plan de Infancia y Adolescencia 2016-2020.
- Ley 17/2007, de 10 de diciembre de Educación de Andalucía.
- Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor.
- Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía.
- Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías.
- Decreto 210/2018, de 20 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de actuación ante situaciones de riesgo y desamparo de la infancia y adolescencia.
- Decreto 142/2017, de 29 de agosto, por el que se modifican los Decretos 204/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, 209/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, 213/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, y 214/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior.

DIRECTRICES TÉCNICAS

- Decreto 209/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.
- Decreto 494/2015, de 1 de diciembre, por el que se regula y gestiona el Programa de Tratamiento a Familias con Menores en situación de riesgo o desprotección.
- Decreto 81/2010, de 30 de marzo, de modificación del Decreto 3/2004, de 7 de enero, por el que se establece el Sistema de Información sobre Maltrato Infantil de Andalucía.
- Decreto 100/2007, de 10 de abril, por el que se modifica el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas.
- Decreto 3/2004, de 7 de enero, por el que se establece el sistema de información sobre maltrato infantil de Andalucía.
- Decreto 355/2003, de 16 de diciembre de acogimiento residencial de menores.
- Decreto 42/2002, de 12 de febrero, de desamparo, tutela y guarda del menor.
- Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, de acogimiento familiar y adopción.
- Decreto 137/2002, de 30 de abril de apoyo a las familias andaluzas.
- Decreto 75/2001, de 13 de marzo, por el que se regula el Observatorio de la Infancia en Andalucía.
- Decreto 228/1999, de 15 noviembre por el que se regula el Consejo Andaluz de Asuntos de Menores.
- Decreto 237/1999, de 13 de diciembre, por el que se regula el Consejo Regional y los Consejos Provinciales de la Infancia.
- Orden de 26 de julio de 2017, por la que se modifica la Orden de 11 de febrero de 2004, por la que se regulan las prestaciones económicas a las familias acogedoras de menores.
- Orden de 9 de noviembre de 2005, por la que se regula la cooperación entre la Consejería y las Entidades colaboradoras en el acogimiento residencial de menores.
- Orden de 20 de junio de 2005, por la que se regulan las bases para otorgar subvenciones a las Corporaciones Locales para la realización de programas de Tratamiento a Familias con Menores.
- Orden de 11 de febrero de 2004, por la que se regulan las prestaciones económicas a las familias acogedoras de menores.
- Orden de 11 de febrero de 2004, por la que acuerda la publicación del texto íntegro del Procedimiento de Coordinación para la Atención a Menores Víctimas de Malos Tratos en Andalucía.