

Informe 21/96-SM

**Programa interdepartamental
de la renta mínima de inserción
(PIRMI)**

Ejercicios 1990–1996



**Sindicatura de Comptes
de Catalunya**

En Barcelona, el día 25 de febrero de 1998, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del Síndico Mayor, Sr. D. Ferran Termes Anglès, con la asistencia de los síndicos Sres. D. Manuel Cardeña Coma, D. Josep M. Carreras Puigdengolas, D. Marià Nicolàs Ros, D. Jordi Petit Fontserè, D. Manuel Barrado Palmer y D. Xavier Vela Parés, actuando como secretaria, la Secretaria General de la Sindicatura, Sra. Dña. M. Àngels Barbarà Fondevila, y como ponente el Síndico Mayor Sr. D. Ferran Termes Anglès, se acuerda aprobar, con deliberación previa, el informe de fiscalización 21/96-SM relativo al Programa interdepartamental de la renta mínima de inserción (PIRMI), ejercicios 1990-1996.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
1. INTRODUCCIÓN	8
2. PROGRAMA FISCALIZADO	9
2.1. OBJETIVOS, CONTENIDO Y FINANCIACIÓN	9
2.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	11
2.3. FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA.....	14
2.4. TIPOS DE PROBLEMAS	21
2.5. INDICADORES	21
2.6. COMENTARIO SOBRE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA 1990-1993	21
2.7. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS DATOS DEL PROGRAMA PIRMI. 1990-1996.....	24
2.8. PRESUPUESTO	25
3. NORMATIVA BÁSICA APLICABLE	25
4. FISCALIZACIÓN. ÁMBITO GENERALIDAD DE CATALUÑA.....	26
4.1. OBJETIVOS Y ALCANCE	26
4.2. METODOLOGÍA	26
4.3. PRUEBAS REALIZADAS.....	26
4.3.1. Revisión de la documentación contenida en los expedientes ..	26
4.3.2. Revisión de expedientes vigentes	27
4.3.3. Revisión de expedientes no vigentes.....	28
4.3.4. Revisión de expedientes de la DG de Seguridad Social	29
4.3.5. Revisión de los importes pagados por la DG de Seguridad Social en concepto de renta mínima de inserción (RMI)	30
4.3.6. Revisión de actas de la Comisión Interdepartamental	30
4.4. HECHOS POSTERIORES	31
5. CONCLUSIONES. ÁMBITO GENERALIDAD DE CATALUÑA	32
6. OBSERVACIONES. ÁMBITO GENERALIDAD DE CATALUÑA	33
6.1. REVISIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN CONTENIDA EN LOS EXPEDIENTES	33
6.2. REVISIÓN DE EXPEDIENTES VIGENTES	33
6.3. REVISIÓN DE EXPEDIENTES NO VIGENTES.....	34
6.4. REVISIÓN DE EXPEDIENTES DE LA DG DE SEGURIDAD SOCIAL	35
6.5. REVISIÓN DE LOS IMPORTES PAGADOS POR LA DG DE SEGURIDAD SOCIAL EN CONCEPTO DE RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN (RMI)	35
6.6. REVISIÓN DE ACTAS DE LA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL	36

7. FISCALIZACIÓN. ÁMBITO DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	38
7.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	38
7.2. OBJETIVOS Y ALCANCE	39
7.3. METODOLOGÍA	40
7.4. PRUEBA REALIZADA.....	40
8. CONCLUSIONES. ÁMBITO DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA.....	41
9. OBSERVACIONES. ÁMBITO DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA.....	41
9.1. HECHOS POSTERIORES. COMENTARIO SOBRE EL “INFORME DE APLICACIÓN DEL PIRMI EN EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 31-12-96”	42
10. RECOMENDACIONES	44
10.1. RECOMENDACIONES CORRESPONDIENTES A LA GENERALIDAD DE CATALUÑA ...	44
10.2. RECOMENDACIONES CORRESPONDIENTES AL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA..	45
11. TRÁMITE DE ALEGACIONES	45

ABREVIATURAS

AS	Asistente/s social/es
CI	Comisión Interdepartamental
DG	Direcciones generales
EA	Equipos de asesoramiento
EIS	Entidades de iniciativa social
ICASS	Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales
INEM	Instituto Nacional de Empleo
INSS	Instituto Nacional de Seguridad Social
NIF	Número de identificación fiscal
OTA	Órgano Técnico-Administrativo
PIR	Plan individual de reinserción
PIRMI	Programa interdepartamental de renta mínima de inserción
RMI	Renta mínima de inserción
SCC	Sindicatura de Cuentas de Cataluña
SSAP	Servicios sociales de asistencia primaria
TS	Trabajadores sociales
UAB	Universidad Autónoma de Barcelona
UPF	Universidad Pompeu Fabra
USUFAM	Programa usuario familia, del Ayuntamiento de Barcelona
MPTA	Millones de pesetas
mPTA	Miles de pesetas

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe de fiscalización del Programa interdepartamental de la renta mínima de inserción (PIRMI) tiene como objetivo genérico dar una visión amplia de la gestión, funcionamiento y desarrollo del mismo, tanto en el ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña, que se lleva a cabo mediante los departamentos de Bienestar Social y Trabajo, como en el ámbito del Ayuntamiento de Barcelona, a través de sus servicios sociales.

El informe comprende el período que va desde su inicio a mediados de 1990 hasta el 31 de diciembre de 1996.

El Programa interdepartamental de la renta mínima de inserción (PIRMI) es un programa presupuestario interdepartamental surgido de la iniciativa de la Generalidad de Cataluña, que se enmarca dentro de las medidas del Plan integral de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El objetivo del PIRMI es ayudar a todas aquellas personas o familias que no tengan suficientes recursos para atender sus necesidades más esenciales, y al mismo tiempo prepararlas para su inserción o reinserción social y laboral.

Este programa se puso en marcha en el año 1990 cuando la Generalidad de Cataluña, haciendo uso de sus competencias exclusivas en materia de asistencia social, lo impulsó mediante el Decreto 144/1990, de 28 de mayo, regulador del PIRMI. Poco más de un año después, y como se explica en el Decreto 228/1995, las primeras experiencias derivadas de su aplicación aconsejaron introducir ciertas modificaciones, mediante el Decreto 213/1991, de 1 de octubre. Cuatro años después, se dictó un nuevo decreto regulador del PIRMI, el Decreto 228/1995, de 25 de julio. Finalmente, el PIRMI se ha regulado a través de una ley, la Ley 10/1997, de la renta mínima de inserción.

El PIRMI pretende dar un tratamiento amplio a las situaciones de necesidad de cada uno de los beneficiarios, busca la participación y el compromiso personal de cada uno de ellos y desarrolla coordinadamente las acciones que convengan en cada caso.

El rasgo diferencial del programa es el tratamiento global y no únicamente pecuniario de las situaciones de necesidad.

En el funcionamiento del PIRMI intervienen diferentes administraciones públicas y entidades privadas que colaboran entre sí, bajo la coordinación de la Comisión Interdepartamental. Como veremos más adelante, los servicios sociales de atención primaria de las administraciones locales tienen un papel fundamental; sobre todo destaca el Ayuntamiento de Barcelona, entre otras razones, por el volumen de casos que tramita.

2. PROGRAMA FISCALIZADO

2.1. OBJETIVOS, CONTENIDO Y FINANCIACIÓN

El Decreto 228/95 establece en su artículo 1.1 que “el Programa interdepartamental de renta mínima de inserción (PIRMI) tiene como objetivo el desarrollo coordinado de las acciones destinadas a ayudar a las personas que no tengan los medios suficientes para atender las necesidades esenciales de la vida en nuestra sociedad, mientras se las prepara para su inserción o reinserción social y/o laboral”.

Para alcanzar su objetivo, el PIRMI dispone de una estructura organizativa basada en la colaboración de diferentes administraciones públicas y entidades privadas. La herramienta fundamental es la elaboración de un Plan individual de reinserción o inserción (PIR), que podrá comprender las siguientes acciones:

1. Renta mínima de inserción (RMI). Es una prestación económica de carácter asistencial y complementario que tiene como finalidad contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias y de subsistencia de la persona o familia beneficiaria. De su importe se deducen otros ingresos de que disponga el beneficiario o los otros miembros de la familia.
2. Acciones de apoyo a la inserción laboral. Con el objeto de facilitar la integración laboral de los beneficiarios se llevan a cabo acciones como:
 - Atención psicosocial
 - Motivación laboral
 - Orientación profesional
 - Cursos de formación ocupacional
 - Programas de empleo (empresas de inserción laboral)
3. Prestaciones de urgencia y resarcimiento. Corren a cargo de las administraciones locales y tienen como objetivo solucionar aquellas carencias concretas más urgentes (por ejemplo: pago de alquileres atrasados ante una situación de desahucio, pago de recibos del agua o de la electricidad a fin de evitar cortes en el suministro...). Se procurará racionalizar y coordinar todas las actuaciones que se realicen en este campo, a fin de evitar posibles duplicidades o que algunas necesidades puedan quedar desatendidas.
4. Acciones de apoyo personal para la integración social. Incluyen:
 - Actuaciones para ayudar a los destinatarios a superar situaciones de desestabilización personal y familiar
 - Acciones de formación de adultos, a cargo de Bienestar Social
 - Acciones de apoyo para la colaboración cívica

Los PIR son individualizados y las medidas tienen carácter dinámico, a saber, se van modificando en función de la evolución concreta de los destinatarios. Esto es posible,

como explicamos en el apartado 2.3, gracias a la coordinación de los diferentes órganos del programa.

El artículo 10 del Decreto 228/95 establece la financiación del programa. Los gastos administrativos del funcionamiento de la Comisión Interdepartamental y de su Órgano Técnico-Administrativo corren a cargo de los departamentos de Trabajo y de Bienestar Social.

Se tramitan mediante el Departamento de Bienestar Social:

- a) Los gastos de creación o refuerzo de los equipos relacionados con el programa, por ejemplo subvenciones para la contratación de asistentes sociales en los EIS homologados mediante convenio.
- b) Los gastos de mantenimiento necesarios para la ejecución de las acciones de apoyo personal que se aprueben y que no puedan desarrollar directamente los equipos de atención primaria o los entes de los que dependen.
- c) Los gastos de formación de adultos, que gestiona la DG de Formación de Adultos.

Se tramitarán mediante el Departamento de Trabajo:

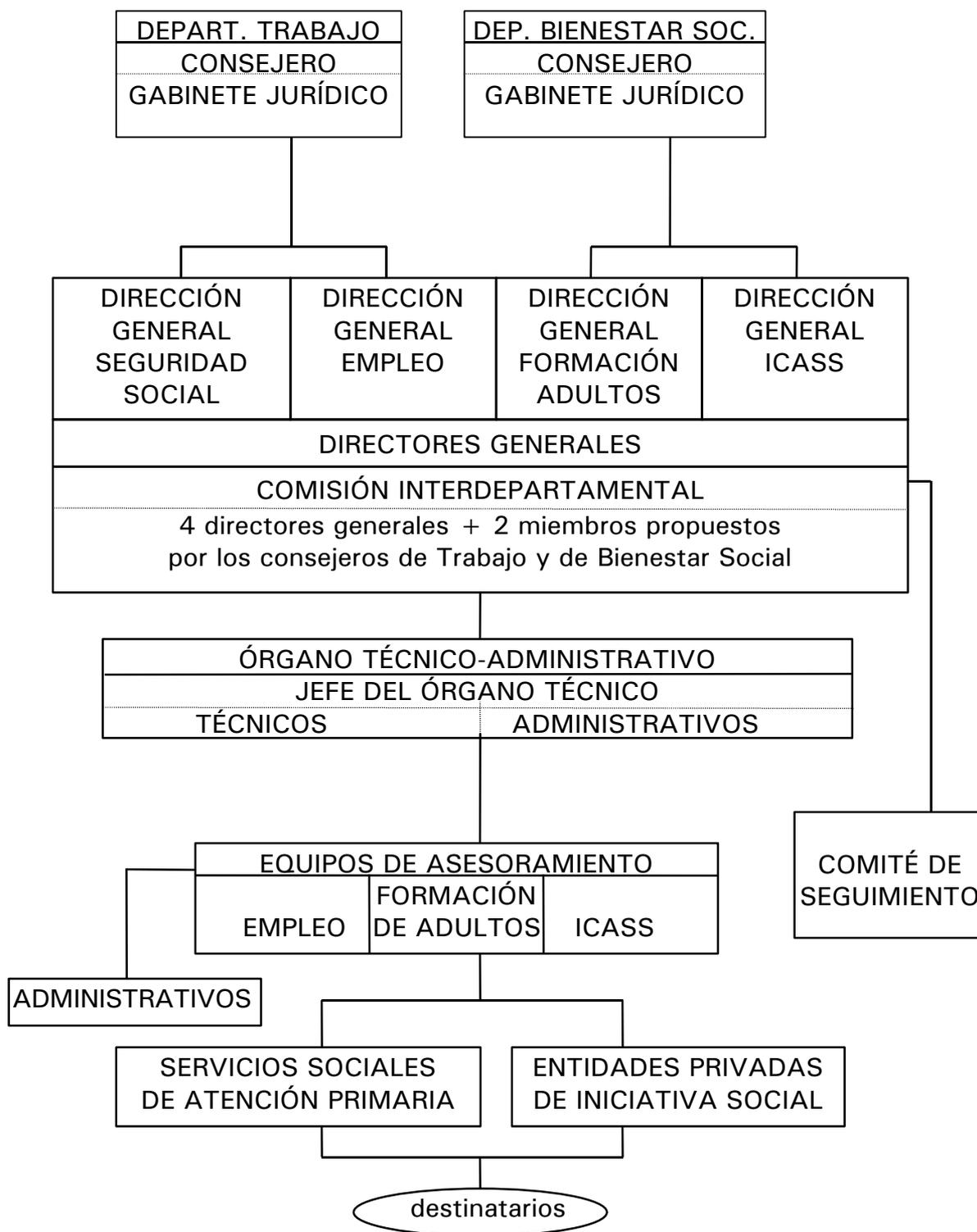
- a) El abono de la prestación económica (RMI), gestionada por la DG de Seguridad Social.
- b) Los gastos de motivación y orientación laboral, de formación ocupacional y de inserción laboral, que gestiona la DG de Empleo.
- c) Los gastos correspondientes a las subvenciones a aquellas empresas y entidades que participen en el desarrollo de los programas de inserción laboral, gestionados por la DG de Empleo.

Por su parte, las administraciones locales se harán cargo de las prestaciones de urgencia y resarcimiento que sean necesarias a criterio de los equipos de atención primaria municipales o comarcales.

Salvo el caso de la prestación económica de la renta mínima de inserción (RMI), que se paga a través de la DG de Seguridad Social, y de las ayudas de urgencia y resarcimiento, que corren a cargo de las administraciones locales, el resto de prestaciones que incluyen los PIR no se llevan a cabo específicamente en el marco del PIRMI, sino que se aprovecha la existencia de estas medidas en otros programas de la Generalidad. Este hecho tiene un propósito claro consistente en no discriminar entre los beneficiarios del PIRMI (procedentes de unas situaciones personales especialmente delicadas) y el resto de usuarios.

2.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El PIRMI administrativamente está organizado en diferentes niveles en cada uno de los cuales se pone de manifiesto su carácter interdepartamental. La colaboración va más allá de la que llevan a cabo los departamentos de Trabajo y de Bienestar Social, porque en el programa también participan la Administración local y entidades privadas.



Tal como queda patente en el organigrama anterior y aprovechando la secuencia de tramitación de un expediente, podemos diferenciar básicamente cuatro niveles:

- En un primer nivel hay los servicios sociales de atención primaria (SSAP), que pertenecen a la Administración local, y las entidades privadas de iniciativa social (EIS), convenientemente homologadas mediante convenio firmado con los departamentos copartícipes del programa.

Las funciones de este primer nivel administrativo son: la recepción y detección de destinatarios; la preparación y elaboración de los proyectos de Plan individual de reinserción (PIR); y el seguimiento y evaluación de los PIR aprobados y con expediente vigente.

El Ayuntamiento de Barcelona tiene una intervención decisiva en éste. Prueba de esto son los datos aportados por el Órgano Técnico-Administrativo de la Comisión Interdepartamental del PIRMI sobre el total de casos PIRMI activos en los diferentes centros de servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona, que en 31 de diciembre de 1996 se situaba en 2.833.

- En el nivel inmediatamente superior encontramos los equipos de asesoramiento técnico, formados por técnicos de las DG de Empleo, de Formación de Adultos y del ICASS. Hay un equipo para cada provincia y sus actuaciones son básicamente la comprobación de la documentación aportada y la valoración de las solicitudes.
- El tercer nivel es muy importante porque incluye varios órganos que, en conjunto, llevan la gestión y la coordinación de todo el programa:
 1. Órgano Técnico-Administrativo de la Comisión Interdepartamental, encargado de la gestión de los expedientes.
 2. Comisión Interdepartamental, que es el órgano de dirección y coordinación de las funciones de los departamentos de Trabajo y de Bienestar Social. Está formada por seis vocales: cuatro, que serán los directores generales del ICASS, de Formación de Adultos, de Empleo y de Seguridad Social, y los dos restantes nombrados uno, por el Consejero de Bienestar Social y el otro por el Consejero de Trabajo.
 3. Comité de Seguimiento, que es el órgano de asesoramiento de la Comisión. Compuesto por un presidente, un secretario y 21 vocales, quiere ser un órgano de representación social. Debe reunirse cuatrimestralmente para conocer la aplicación del PIRMI y el desarrollo del Plan integral de lucha contra la pobreza y la exclusión social. También puede hacer propuestas y proyectos de modificación de la normativa.
 4. Direcciones generales participantes en el programa, que deben emitir las resoluciones, ya que la legalidad establece que la Comisión no puede adoptar resoluciones dado su carácter multidepartamental. De hecho, en el Decreto 228/95 no aparecen como órgano diferenciado y, a la práctica, funcionan conjuntamente con la Comisión Interdepartamental.

- Finalmente, encabezando la organización hay los departamentos de Trabajo y de Bienestar Social, que únicamente intervienen en la resolución de los recursos presentados a las medidas tomadas por las direcciones generales respectivas.

2.3. FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA

La evolución de un expediente dentro del programa –tramitación, aprobación o denegación, modificaciones y seguimiento, recursos– nos servirá para hacer una descripción, a grandes rasgos, del funcionamiento del programa.

Los beneficiarios potenciales del PIRMI deben hacer su solicitud a los SSAP o a las EIS. Hay, sin embargo, dos maneras de realizarlo:

1. A propuesta del AS que, conocedor de los individuos, cree que éstos podrían beneficiarse de las prestaciones del PIRMI y les plantea que hagan la solicitud.
2. A petición directa del solicitante, que ha tenido conocimiento del programa a través de varios organismos y se presenta al SSAP para tramitar la solicitud.

Los SSAP/EIS, una vez conocida la voluntad de los solicitantes de acogerse al PIRMI, empiezan a trabajar para recoger toda la documentación e información necesaria para formalizar la solicitud del PIR, que llevarán a la Administración local que les corresponda, ya sea un ayuntamiento o un consejo comarcal.

Las administraciones locales cuando tienen varias propuestas de PIR las envían al equipo de asesoramiento (EA) correspondiente a su provincia.

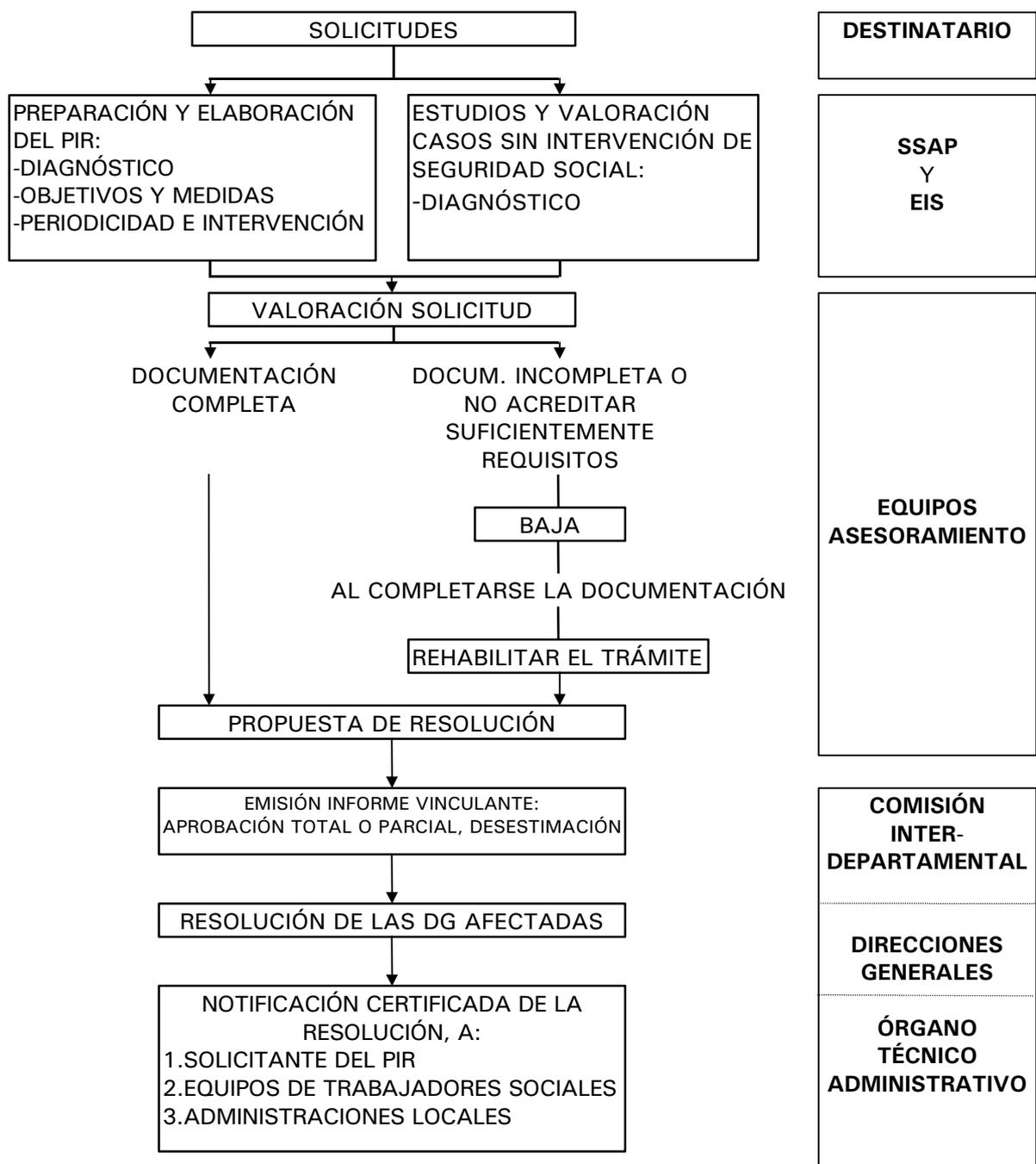
Hay un EA en cada provincia encargado de valorar las solicitudes y planes propuestos por los AS asegurándose sobre todo de que han presentado toda la documentación y cumplen todos los requisitos. También reciben los informes de evaluación anual de los expedientes vigentes. A continuación hacen una propuesta de resolución que envían al OTA.

El OTA tiene diferentes funciones:

1. Revisión de todas las propuestas de resolución enviadas por los cuatro EA. Como consecuencia del proceso de simplificación de los trámites administrativos y de racionalización de los procesos, se decidió eliminar esta duplicación en la revisión para los expedientes de demarcación territorial de Barcelona (80% del total). Esto ha sido posible gracias a la coordinación absoluta del OTA con los EA de Barcelona dada su conjunta ubicación física.
2. Elaboración de informes vinculantes (aprobando total/parcialmente o denegando las propuestas de los EA), que preparan para la Comisión Interdepartamental.

3. También efectúa el seguimiento de las incidencias que se producen en los expedientes y que dan lugar a modificaciones en las medidas de los PIR. En esta tarea se coordina con los SSAP y las EIS, y también tiene en cuenta las valoraciones que le llegan de los EA, correspondientes a los informes de evaluación anuales.

La aprobación de las medidas se hace mediante resoluciones a cargo de las direcciones generales vinculadas al programa, que actúan lado a lado con la CI y el OTA. El OTA prepara los informes y las resoluciones; las DG, mediante su firma, ratifican cada una de las medidas respectivas de las que son responsables; y la CI se encarga de hacer las notificaciones de las resoluciones. Este proceso tiene la representación gráfica siguiente:



La notificación de las resoluciones se envía por triplicado a:

1. Solicitantes del PIR. En caso de que se apruebe un PIR se adjunta un requerimiento de presentación ante el EA correspondiente para que pasen a firmar su convenio de inserción en un breve plazo de tiempo.
2. Equipos de trabajadores sociales (AS).
3. Entes proponentes (Administración local).

En lo referente a las prestaciones, desde el momento en que la diagnosis de cada caso permite prever la incorporación de una persona a un PIR y empieza la elaboración del Plan, el solicitante puede recibir las prestaciones de urgencia y resarcimiento a cargo de las administraciones locales correspondientes. Éstas procuran racionalizar y coordinar sus actuaciones a fin de evitar posibles duplicidades o para no dejar algunas necesidades desatendidas. Con este objetivo, durante el año 1996 han empezado los trabajos para la constitución de las comisiones de coordinación del PIRMI de Barcelona, Tarragona, Girona, Lleida, L'Hospitalet de Llobregat, Sta. Coloma de Gramanet, Sabadell y Badalona, formadas todas ellas por representantes de la Comisión Interdepartamental, de la Administración local y de las EIS homologadas que actúan en la misma demarcación.

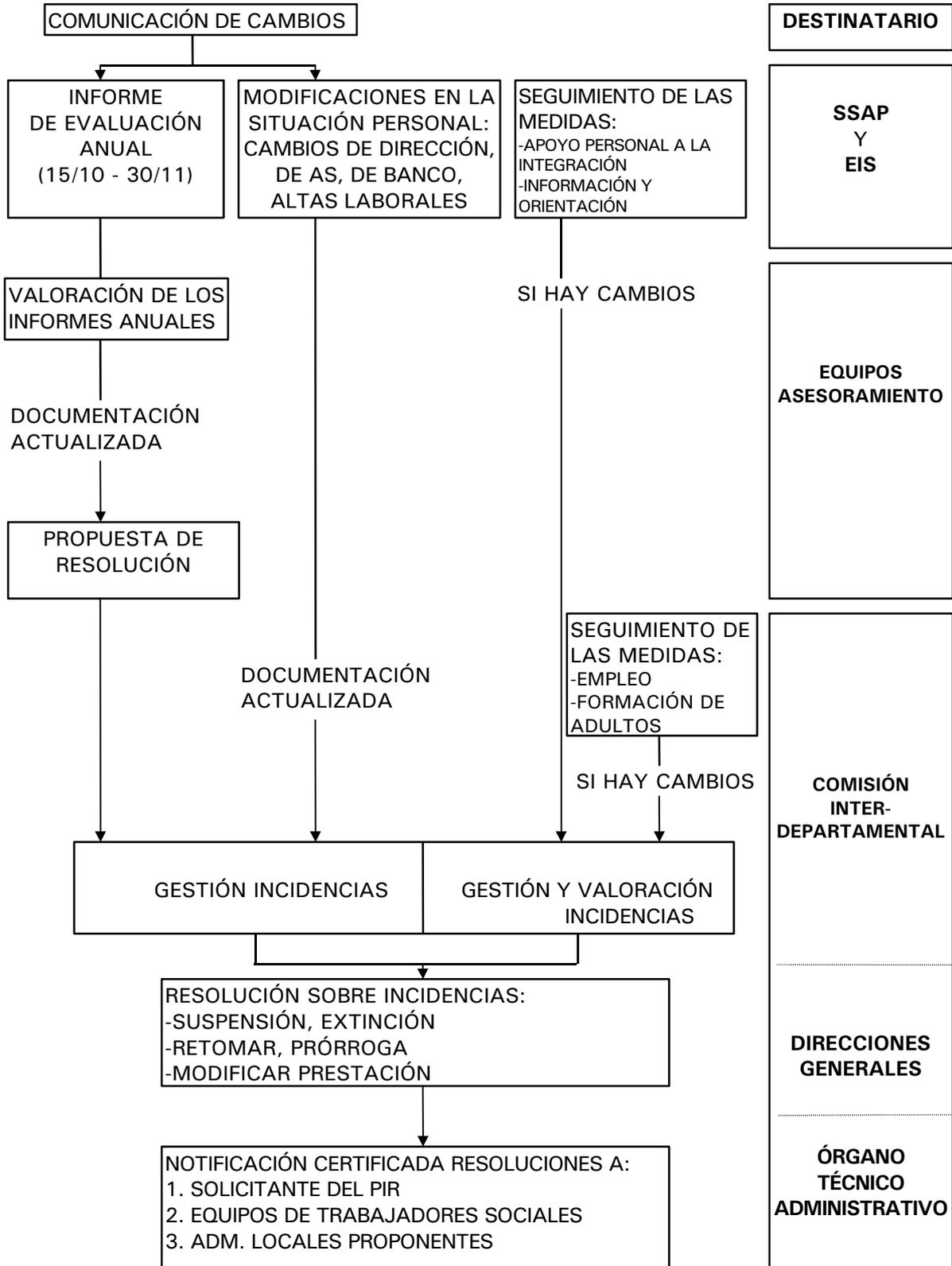
La concesión provisional de las ayudas de urgencia no implica necesariamente la aprobación del PIR.

El abono de la RMI, una vez acordada, se hace con efectos desde el primer día del mes siguiente al de la fecha de entrada de la solicitud acompañada de toda la documentación correspondiente. Con esto se quiere evitar que los aumentos puntuales del período de tramitación afecten a la renta a percibir por los beneficiarios, y conseguir que únicamente retrasen unas semanas su cobro. Este pago corre a cargo de la DG de Seguridad Social.

El resto de las prestaciones (inserción laboral, apoyo personal a la integración) no empiezan nunca antes de la aprobación del PIR y a menudo tardan un tiempo en activarse: por falta de plazas disponibles (por ejemplo: los cursos de formación tienen unas fechas concretas), por indisposición de los beneficiarios (por ejemplo: están enfermos, situación posparto, imposibilidad de transporte), etc.

Retomando el hilo de los expedientes, desde el momento en que los solicitantes firman el convenio de inserción, los ya titulares de la prestación y mayores de 18 años están obligados al cumplimiento de los compromisos y medidas establecidos.

Los equipos de trabajadores sociales, por su lado, están obligados a hacer el seguimiento de las medidas, y lo hacen coordinadamente con el OTA (véase el organigrama siguiente:)



1. Los destinatarios están obligados a comunicar cualquier novedad que pueda dar lugar a una modificación en su expediente (cambio de dirección, alta laboral, cambio en la situación familiar, incidencias médicas...) directamente al AS.
2. Los AS fijarán una periodicidad de visitas con los destinatarios para llevar un control de su evolución. Asimismo también son responsables de hacer el seguimiento de las medidas de:
 - apoyo personal a la integración
 - información y orientación
 - ingresos que originen cambios en la prestación económicaCualquier cambio se comunicará seguidamente al OTA.
3. Los técnicos de cada dirección general hacen el seguimiento de las medidas de empleo y de formación de adultos. También controlan y confirman los cambios de situación laboral que puedan afectar a la RMI, vía consultas con el archivo de la Seguridad Social de Madrid (donde hay la vida laboral de los destinatarios).

De esta manera hemos entrado en un proceso continuado de revisión de expedientes, donde los SSAP comunican vía modificaciones (directamente) o vía informes anuales de evaluación (a través de los EA) las propuestas de cambio o de continuidad de las medidas. El OTA las evalúa y, actuando en consecuencia, propone la prórroga, modificación, suspensión, reanudación o extinción. Cualquiera de estas situaciones dará lugar a una resolución por parte de las direcciones generales.

Hasta que no haya llegado el informe de evaluación del AS (entre octubre y noviembre de cada año) queda pendiente la prórroga de la prestación económica.

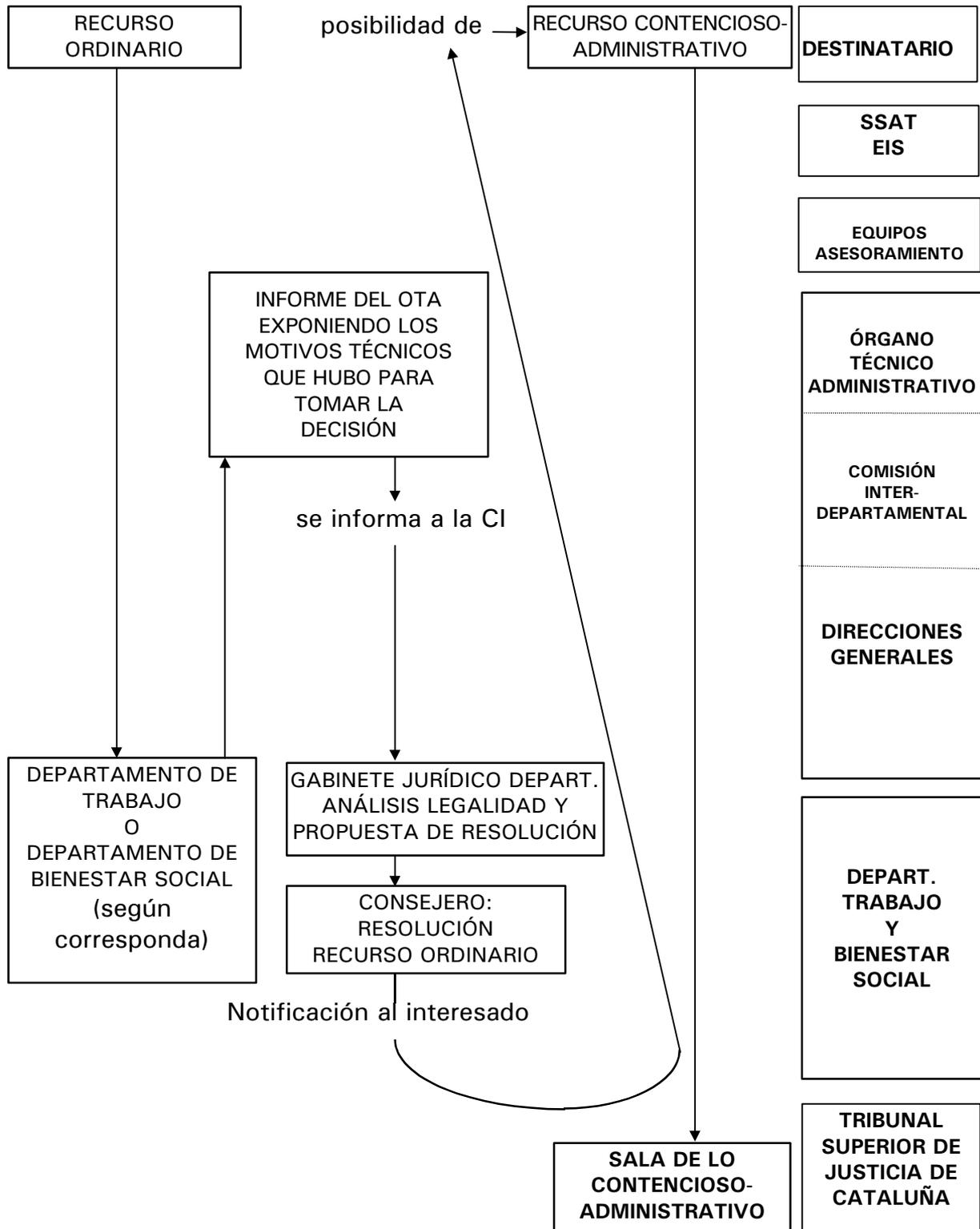
El flujo que sigue la información dentro del programa es:



La actuación de los asistentes sociales es fundamental para el buen funcionamiento del PIRMI, porque son los verdaderos conocedores de los problemas individuales y tienen más información para proponer medidas. Esto permite que el OTA se dedique sólo a la parte técnica del programa, sin atención al público. No obstante, los destinatarios, en situaciones especialmente conflictivas y con reclamaciones, se dirigen al OTA, telefónicamente o en persona.

Para terminar este seguimiento de los expedientes hay que decir que cuando un solicitante está disconforme con alguna resolución puede interponer un recurso ordinario que dirigirá al departamento correspondiente, que lo remitirá al OTA, que es el conocedor de la problemática y que elaborará un informe justificando su decisión y exponiendo los fundamentos legales que lo amparan. A continuación, el

OTA comunica la existencia del recurso a la CI y pasa el informe al Gabinete Jurídico de la DG implicada, que analiza la legalidad y lo entrega al responsable del departamento correspondiente, quien finalmente firma la resolución del recurso (véase la representación gráfica siguiente).



Agotada la vía administrativa, de acuerdo con el Decreto 228/95, el solicitante podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

2.4. TIPOS DE PROBLEMAS

Las tipologías más comunes de los beneficiarios del PIRMI son las siguientes: enfermedad orgánica, enfermedad psíquica, alcoholismo, drogodependencia, ludopatía, delincuencia, inmigración, indigencia, desestructuración familiar, monoparental, laboral, personas solas, prostitución y multiproblemática. La mayor parte de estos problemas se subdividen en otras tipologías y, generalmente, se hace una diferencia entre si la causa del problema es personal o bien familiar.

2.5. INDICADORES

Como indicador en el programa figura el número de beneficiarios de la RMI, que para 1996 se estableció en 9.000, entendiéndose que esta cifra es la acumulada.

2.6. COMENTARIO SOBRE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA 1990-1993

Pasados dos años desde el inicio del programa, el Parlamento de Cataluña, el 23 de octubre de 1992, aprobó la Moción 4/IV según la cual se instaba al Consejo Ejecutivo a hacer una evaluación cuantitativa y cualitativa del PIRMI a fin de valorar su fase experimental realizada. El interés para efectuar este estudio coincidía con el de todos los agentes sociales y entidades participantes, colaboradores y promotores del PIRMI. Así, el 15 de diciembre de 1992 la Comisión Interdepartamental del PIRMI creó un grupo de trabajo, formado por especialistas en el campo de los servicios sociales de ayuntamientos y EIS homologadas, y por cargos técnicos de la Administración de la Generalidad de Cataluña en la gestión del programa, con la responsabilidad de velar por la calidad técnica de las investigaciones y, al mismo tiempo, encargó a Don Enric Renau Permanyer, sociólogo y profesor de la Universidad Pompeu Fabra (UPF), la coordinación de la ponencia redactora del informe final de evaluación del programa.

Esta ponencia se redactó a partir de los estudios e informes de evaluación realizados por la empresa de estudios sociales "EMB Yankelovitch" y el "Grupo de Estudios Sociológicos sobre el Trabajo y la Vida Cotidiana" (QUIT), vinculado a la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

El objetivo de esta evaluación y de la ponencia fue analizar el funcionamiento del programa y así poder extraer aquellos elementos exitosos y reforzarlos, y resolver las posibles carencias aparecidas. Por lo tanto, lo que se quería era favorecer la eficacia de las medidas.

La evaluación del programa abarcó desde su inicio (julio de 1990) hasta el 30 de junio de 1993. Los aspectos objeto de evaluación fueron los siguientes:

1. La implantación del PIRMI
2. Perfil de los destinatarios
3. Eficacia de las medidas y las ayudas para la inserción social y laboral
4. Evaluación del programa por parte de los trabajadores sociales

Los tres primeros objetivos se han cumplido a partir de la explotación de la base de datos de solicitantes, propia del programa. La evaluación que los trabajadores sociales han hecho del PIRMI y el resto de informaciones que no se podían obtener a partir de la base de datos se han obtenido mediante una encuesta.

Sin perder de vista que el período comprendido llega hasta junio de 1993, los resultados de la evaluación fueron los siguientes:

- El crecimiento de las solicitudes ha sido exponencial.
- El PIRMI ha llegado a todas partes, si bien tiene un carácter básicamente urbano. Sigue una distribución territorial directamente proporcional a la densidad demográfica e inversamente proporcional al nivel de renta per cápita de cada comarca catalana.
- Un 78,3% de las solicitudes se ha tramitado por medio de los ayuntamientos; el resto ha sido tramitada por entidades colaboradoras y consejos comarcales.
- En lo referente al perfil de los beneficiarios hay una gran heterogeneidad, hasta 12 tipologías. Sin embargo, hay dos que destacan de forma especial: la de tipo laboral y la de monoparentalidad (madres solas con hijos a su cargo).
- En cuanto a la problemática laboral, el PIRMI se hace cargo de muchas personas que no tienen derecho a las prestaciones del Instituto Nacional del Empleo (INEM): son personas que se encuentran en una situación de no-normalización laboral, pero sin problemas de intervención social.
- Las problemáticas laborales, de delincuencia y de drogodependencia no alcohólica son las que han tenido un crecimiento superior.
- Se han acogido al PIRMI mayoritariamente mujeres (64%). A pesar de que la edad media de los beneficiarios es de 38 años, a medida que se implantaba el programa el perfil de los beneficiarios se ha ido rejuveneciendo.

El PIRMI pretende ser un programa versátil, dinámico y adaptable a cada caso particular. Hay un consenso de no considerarlo como un salario social, sino un instrumento de integración con voluntad participativa, tanto a nivel de profesionales como de sus beneficiarios. Por eso es necesario que estos últimos acepten seguir un PIR, hecho que les da derecho a una prestación económica asistencial, la RMI, así como a unas prestaciones de urgencia y resarcimiento, y a unas ayudas complementarias (pensadas para los beneficiarios con hijos a cargo: becas material escolar, transporte, comedor, cuna...), cuando les corresponda.

En cuanto a la evaluación de las medidas de inserción, destacan las medidas laborales. Hay que recordar que el objetivo del PIRMI es el apoyo a la integración laboral facilitando a los beneficiarios las herramientas necesarias para acceder al mundo laboral. Para conseguirlo ha desarrollado medidas como:

1. Orientación profesional
2. Motivación laboral
3. Formación ocupacional
4. Apoyo a la inserción laboral

Estas medidas no forman un itinerario de actividades encadenadas en el tiempo ni tampoco siguen un orden predeterminado sino que se van sucediendo de acuerdo con la situación personal del beneficiario. Mientras que en las medidas de motivación y de orientación profesional la mayoría de beneficiarios están realizando la acción aprobada, en las medidas de formación ocupacional hay una mayor proporción de beneficiarios que tienen la ayuda en moratoria o que experimentan un retraso en su aplicación.

La valoración del funcionamiento de las medidas laborales es moderadamente positiva en las de motivación, orientación y formación, y moderadamente crítica en lo referente a la inserción laboral.

De la evaluación global del programa se desprende que el PIRMI es un buen instrumento para trabajar la inserción social y laboral, y que mayoritariamente ha tenido unos efectos de acuerdo con los objetivos por los que fue creado. No obstante, un 29% de los asistentes sociales lo consideró un puro salario social.

Los puntos fuertes del programa son:

1. Garantizar unos ingresos mínimos que dan un marco de estabilidad que ayuda a cubrir las necesidades básicas.
2. Supone un compromiso por parte del beneficiario a participar de las actividades y medidas creadas para su inserción social o laboral.
3. Constituir un plan integral e individualizado para cada persona y permitir su seguimiento continuado.

Los puntos débiles han sido:

1. No se ha conseguido la inserción laboral en la medida deseada.
2. Cierta inadecuación o insuficiencia, en algunos casos, de los recursos económicos o humanos necesarios para el programa.
3. Hay que mejorar la gestión interna, la información y la comunicación, sobre todo entre asistentes sociales y las entidades responsables de las medidas, en aras de realizar un seguimiento adecuado.

4. Hay que mejorar también la organización administrativa para dar mayor agilidad y flexibilidad a las decisiones y trámites del programa. Es necesario un esfuerzo de coordinación entre los diferentes agentes integrantes del programa.

2.7. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS DATOS DEL PROGRAMA PIRMI. 1990-1996

Algunas estadísticas significativas son las siguientes:

Estado de los expedientes. Porcentaje sobre el total de solicitudes acumuladas.

Estado del expediente	1990(*)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
Vigente	12,8	20,4	30,0	32,0	33,0	44,5	50,3	37,9
Pendiente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	1,3
Extinguido	73,4	68,1	52,5	34,6	21,4	11,5	2,5	24,0
Baja	2,1	3,1	2,4	5,7	2,3	1,2	6,2	3,7
Denegado	10,0	3,0	2,0	4,5	22,3	24,8	25,7	17,0
Suspendido	1,7	5,4	13,1	23,2	21,0	18,0	10,3	16,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total base	419	1542	2213	3837	4599	4165	5489	22264

(*) Sólo el segundo semestre.

Fuente: Datos facilitados por el OTA.

Evolución de las solicitudes

Año	1990 (*)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
Núm. solicitudes	419	1542	2213	3837	4599	4165	5489	22264
% respecto al total acumulado	1,9	7,1	9,9	17,2	20,6	18,7	24,6	100,0

(*) Sólo el segundo semestre.

Fuente: Datos facilitados por el OTA.

Resultados de las medidas de formación de adultos

Niveles formativos alcanzados	Hombres	Mujeres	Total
Han superado la alfabetización	244	358	602
Han superado neolector	272	394	666
Han alcanzado certificado de escolaridad	224	456	680
Han superado pregraduado	145	367	512
Han superado graduado escolar	84	241	325
Han alcanzado otros: acceso FP, acceso univ, catalán	5	21	26
Total niveles alcanzados	974	1837	2811

Fuente: Datos facilitados por el OTA.

Resultados de las medidas de formación de adultos

Inserción laboral efectiva	Núm. expedientes
Suspensión por contrato laboral	1962
Extinción por contrato laboral	1347
Con deducción econ. por contrato laboral	238
Reanudados por fin de contrato laboral	1402

(*) De éstos, 522 suspendidos por el mismo contrato.

Fuente: Datos facilitados por el OTA.

Tal y como se desprende de los datos anteriores, se hace patente un aumento continuado de nuevas solicitudes, que es especialmente considerable a partir del ejercicio 1993, como lo demuestra el hecho de que entre 1993 y 1996 se hayan producido más del 80% de las solicitudes.

2.8. PRESUPUESTO

Los gastos correspondientes a la prestación económica del PIRMI, a cargo de la Dirección General de Seguridad Social del Departamento de Trabajo han sido los siguientes:

Año	Importe
1993	2.117.581
1994	3.106.207
1995	3.676.020
1996	4.247.607

Importes en miles de pesetas
Fuente: Datos facilitados por la
DG de Seguridad Social

3. NORMATIVA BÁSICA APLICABLE

1. Estatuto de autonomía de Cataluña, artículos 9.25 y 52.
2. Ley 10/1997, de 18 de junio, de la renta mínima de inserción
3. Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Capítulo II. Art. 7.3 y 7.4.
4. Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores del Consejo Europeo, de 8 de diciembre de 1989.
5. Decreto 144/1990 de 28 de mayo, regulador del PIRMI, modificado por el Decreto 213/1991 de 1 de octubre y la Orden de 12 de noviembre de 1990 sobre las normas de funcionamiento de las comisiones locales del PIRMI, derogados todos ellos por el Decreto 228/1995, de 25 de julio, regulador del Programa interdepartamental de la renta mínima de inserción.
6. Orden de 12 de noviembre de 1990 de desarrollo del Comité de Seguimiento.
7. Orden de 20 de febrero de 1996, reguladora del Programa de ayudas del Departamento de Trabajo para la inserción laboral de las personas acogidas al PIRMI mediante empresas y entidades colaboradoras.
8. Circulares de carácter interno emitidas por la Comisión Interdepartamental del PIRMI.

4. FISCALIZACIÓN. ÁMBITO GENERALIDAD DE CATALUÑA

4.1. OBJETIVOS Y ALCANCE

Los objetivos del trabajo han sido los siguientes:

1. Análisis del cumplimiento de la normativa aplicable en relación con la concesión, modificación, suspensión y extinción de las prestaciones que comprenden el PIRMI.
2. Análisis del cumplimiento de los objetivos e indicadores establecidos en el PIRMI.
3. Análisis de los procedimientos de control interno en relación con el pago de la prestación económica de la RMI.

La fiscalización abarca una muestra aleatoria de expedientes que van desde el inicio del programa el año 1990 hasta el 30 de septiembre de 1996.

4.2. METODOLOGÍA

Las pruebas realizadas (véanse apartados 4.3.1 a 4.3.6) y los procedimientos de verificación empleados de acuerdo con las Normas de auditoría del sector público han sido aquellos que la Sindicatura de Cuentas ha considerado necesarios para cumplir los objetivos de esta fiscalización de programas.

4.3. PRUEBAS REALIZADAS

4.3.1. Revisión de la documentación contenida en los expedientes

De los expedientes seleccionados mediante una muestra aleatoria se ha analizado cuidadosamente la documentación que contienen.

La documentación según lo establecido por el Decreto 228/1995 y las circulares aclaratorias es:

1. Fotocopia del DNI (miembros mayores de 14 años) y NIF
2. Certificado de empadronamiento en algún municipio de Cataluña
3. Documentación acreditativa de residencia en Cataluña
4. Hoja de transferencia bancaria homologada, firmada por el solicitante
5. Certificado del INEM conforme ninguno de los miembros mayores de 16 años es perceptor de prestación o subsidio de desempleo
6. Hoja de permanencias de la Seguridad Social para acreditar aquellos casos en los que pueda haber derecho a cobrar algún subsidio
7. Certificado del INSS que ninguno de los miembros mayores de 18 años recibe ninguna pensión
8. Situación en relación con el alta en la Seguridad Social de todos los miembros mayores de 16 años, así como constancia de la última baja, en su caso
9. Libro de familia, en su caso

10. Informes médicos, cuando corresponda
11. Declaración formal de ingresos del solicitante o beneficiarios, en los casos en que no exista ningún otro medio objetivo de estimación
12. Sentencia judicial de separación o divorcio, así como la reclamación judicial de la pensión alimenticia, cuando corresponda. En función de cada caso, se puede pedir otra información, como por ejemplo certificados de convivencia, certificados de bienes inmuebles al Registro de la Propiedad, etc.

Desde el año 1994, la información contenida en los puntos 5, 6, 7 y 8 se obtiene mediante consulta directa con la base de datos de la Seguridad Social.

Los expedientes del PIRMI, además de los requisitos documentales de la solicitud, contienen una serie de documentación generada por los asistentes sociales y los órganos gestores del programa, que podemos agrupar en seis grupos:

1. Convenio de inserción. Preparado por los equipos de asesoramiento técnico, de acuerdo con las resoluciones aprobadas por las direcciones generales correspondientes, deberá ser firmado por los beneficiarios mayores de edad con el compromiso de cumplir las medidas establecidas en él.
2. Cálculo de la RMI y modificaciones; hoja elaborada por el OTA.
3. Informes de modificación, emitidos por los AS comunicando cambios sufridos por los beneficiarios que puedan afectar al PIR o a la RMI.
4. Resoluciones de las direcciones generales referentes a la aprobación, denegación, suspensión, fin de suspensión, extinción, modificación, etc., de los expedientes.
5. Notificaciones de las resoluciones por parte de la Comisión Interdepartamental a:
 - solicitante
 - trabajadores sociales
 - ente social proponente
6. Informes de evaluación anual y seguimiento, emitidos por los AD a los equipos de asesoramiento dentro de unos plazos.

4.3.2. Revisión de expedientes vigentes

La prueba realizada ha tenido por objetivos:

1. Verificar el cumplimiento de los requisitos para ser solicitante de las prestaciones del PIRMI, establecidos en el artículo 4 del Decreto 228/1995.
2. Verificar que el cálculo de la prestación económica de la renta mínima de inserción (RMI) ha sido correcto, de acuerdo con el artículo 16 del Decreto anterior.
3. Verificar el funcionamiento del programa (desde la solicitud hasta la aprobación de las prestaciones, así como las posteriores modificaciones y evaluaciones) y su organización administrativa, conforme a lo establecido por los artículos 7 y 6 del Decreto, respectivamente.

El procedimiento utilizado ha sido la revisión de una muestra de expedientes seleccionados aleatoriamente entre los 8243 vigentes el 30 de septiembre de 1996.

El objeto de nuestra revisión ha sido el cumplimiento de los requisitos expuestos en los artículos 4.1, 4.2, 16.2, 16.3 y 16.4 del Decreto 228/1995, de 25 de julio, complementados por toda una serie de circulares (de la 1 a la 24) emitidas por la Comisión Interdepartamental del PIRMI. A rasgos generales estos requisitos han sido:

1. Empadronamiento
2. Residencia
3. Constituir hogar independiente
4. Edad
5. No disponer de medios económicos
6. Convenio de inserción
7. No tener derecho a recibir otras prestaciones públicas
8. No haber causado baja voluntaria en la empresa
9. No encontrarse en situaciones derivadas de despidos laborales, expedientes de regulación
10. No haber percibido de forma indebida, en los últimos 5 años, cualquier tipo de prestación pública
11. No disfrutar de bienes muebles o inmuebles que permitan atender la subsistencia
12. No haber otros titulares de la RMI en el núcleo de convivencia familiar
13. No tener derecho a percibir pensión alimenticia, o teniéndola y no recibéndola, haber interpuesto reclamación judicial.
14. Cálculo de la RMI
15. Límites de la RMI

El soporte material sobre el que hemos aplicado la prueba ha sido doble:

1. Documentación contenida en los expedientes
2. Programa informático PIRMI (que recoge todas los datos que hacen referencia a los solicitantes).

Esta duplicidad de información nos ha permitido, por un lado complementar y ampliar la información contenida en los expedientes y, por otro, ver que ambas fuentes coinciden, hecho que aumentaba nuestra certeza. La base informática es más completa y está más actualizada.

4.3.3. Revisión de expedientes no vigentes

La prueba realizada persigue los objetivos siguientes:

1. Verificar el cumplimiento de los requisitos para la concesión de las prestaciones del PIRMI, conforme al artículo 4 del Decreto 228/1995.

2. Verificar la existencia de uno o varios motivos de extinción o suspensión de las prestaciones, de acuerdo con lo establecido en los artículos 17, 19, 20 y 21 del Decreto anterior.
3. Verificar que el cálculo de la RMI se atenga a lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto.
4. Verificar el buen funcionamiento del programa en lo referente al seguimiento de expedientes y al control de suspendidos.

El procedimiento usado ha sido el mismo que el seguido en el análisis hecho en la prueba anterior: hemos seleccionado, aleatoriamente, una muestra entre los 4.914 y los 3.370 expedientes, extinguidos y suspendidos, respectivamente, a 30/9/96.

El soporte material sobre el que hemos aplicado la prueba ha sido:

- Documentación contenida en los expedientes.
- Programa informático del PIRMI.

4.3.4. Revisión de expedientes de la DG de Seguridad Social

El objetivo principal que buscábamos con esta prueba era verificar la coordinación y coherencia en las actuaciones de los diferentes organismos que intervienen en el PIRMI y, concretamente, entre la DG de la Seguridad Social, encargada del pago de la RMI, y el Órgano Técnico-Administrativo, que es el elemento clave en la gestión de los expedientes.

La prueba ha consistido en seleccionar una muestra aleatoria entre la totalidad de los expedientes de la DG de Seguridad Social y verificar su existencia también en los archivos del OTA, así como la coincidencia entre sus informaciones.

El soporte material de la prueba lo hemos obtenido de:

- Documentación contenida en los expedientes de la DG de Seguridad Social
- Documentación de los expedientes del OTA
- Programa informático del PIRMI.

Lógicamente debemos decir que la documentación contenida en los expedientes de la DG de Seguridad Social es sólo aquella relacionada con el pago de la prestación económica RMI, que deberá coincidir plenamente con la del OTA, pero en ningún caso la información referente a las otras prestaciones.

La documentación que deben contener los expedientes de la DG, y de la que hemos verificado la existencia, ha sido:

1. Solicitud de transferencia bancaria, convenientemente firmada por el solicitante.
2. Primera resolución de aprobación del PIR, hecha conjuntamente por todas las direcciones generales afectadas por las medidas concretas del expediente.

3. Resoluciones posteriores de la DG de Seguridad Social (modificaciones, suspensión y extinción de la prestación económica).
4. Prórrogas de la prestación económica, así como las revalorizaciones de la prestación. Recordemos que esta información no aparecía en los expedientes del OTA de los últimos ejercicios, sino que se introducía directamente en el programa informático.

4.3.5. Revisión de los importes pagados por la DG de Seguridad Social en concepto de renta mínima de inserción (RMI)

Los objetivos de la prueba han sido:

1. Verificar que los importes pagados por la DG de Seguridad Social en concepto de RMI son correctos: el pago es conforme a las resoluciones vigentes del momento y se ajusta a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto anterior.
2. Verificar la coordinación entre los diferentes organismos que intervienen en el PIRMI, concretamente en este caso, entre la DG de Seguridad Social y el OTA.

El procedimiento utilizado ha sido el seleccionar aleatoriamente pagos de la RMI en el ejercicio 1996 de diferentes solicitantes a partir de los listados de pago de la DG de Seguridad Social y verificar la existencia del expediente como vigente en el archivo del OTA así como asegurarnos de que el importe asignado y pagado coinciden.

En esta prueba hemos verificado únicamente que el pago se corresponde con el importe determinado en la resolución vigente el 30 de septiembre de 1996.

El soporte material de la prueba ha sido:

1. Listados de pago de la DG de Seguridad Social
2. Documentación contenida en los expedientes
3. Programa informático del PIRMI.

4.3.6. Revisión de actas de la Comisión Interdepartamental

Los principales objetivos de la revisión son:

1. Profundizar en el conocimiento del funcionamiento y organización del programa.
2. Ver cómo ha ido madurando el programa: entrada en vigor de nueva normativa; conocimiento de los problemas que se han ido presentando así como las soluciones que se han adoptado; quejas u opiniones expuestas por las instituciones participantes, etc.

4.4. HECHOS POSTERIORES

En la sesión del Pleno del Parlamento del día 18 de junio de 1997 se aprobó la Ley de la renta mínima de inserción.

Después de seis años de funcionamiento del PIRMI y avalada su razón de ser por los resultados obtenidos, se requería la normatización del programa mediante una ley. En cualquier caso, no se ha partido de cero, sino que existían ya una serie de acuerdos y decretos que definían el camino seguido en los primeros años de implantación y que, con la presente ley, se han complementado y mejorado, con la ayuda de la experiencia.

Las principales novedades que presenta la Ley, a grandes rasgos, son las siguientes:

1. La Ley regula la renta mínima de inserción como una prestación universal a la que tienen derecho todas las personas en las que concurran las circunstancias que requiere la Ley.
2. Hay una reducción del tiempo mínimo de residencia en Cataluña para acceder a la RMI, que pasa de dos a un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud.
3. Ante el fenómeno de los últimos años de la juvenilización de la pobreza, se quiere garantizar el acceso al programa para los menores de 25 años en situación de desamparo o riesgo social.
4. Para la consecución de los objetivos de la RMI, se elaboran los PIR, que comprenden la aplicación de toda una serie de medidas y prestaciones. La novedad de la Ley se encuentra en el hecho de que, además, se facilitará el acceso a los diferentes servicios de sanidad, enseñanza, justicia, vivienda y otros que reglamentariamente se determinen.
La ley también establece mecanismos de coordinación que permitan una implicación más directa entre todos estos otros departamentos que colaboren en la RMI.
5. Se quiere recuperar el poder adquisitivo de las prestaciones económicas (a los niveles del momento de puesta en funcionamiento del PIRMI) y garantizar su actualización anual. Con esta finalidad, se elaboró ya el Decreto 47/1997, de 18 de febrero, de actualización de las prestaciones económicas del PIRMI.
6. La Ley también mejora las medidas destinadas a la inserción laboral:
 - Adecuando la oferta formativa ocupacional a los colectivos más necesitados
 - Subvencionando a las empresas y a las entidades que contraten laboralmente destinatarios de las acciones de la RMI
 - Promoviendo acciones que comporten el autoempleo
 - Impulsando la participación de los agentes sociales.

7. Mejoras en la gestión de la RMI, mediante medidas encaminadas a dar flexibilidad a los trámites burocráticos (por ejemplo, derecho a la concesión provisional de la RMI; pago inmediato desde el mismo mes de petición de la RMI mientras se espera la decisión definitiva) y hacer lo más breves posibles los períodos de preparación y tramitación de los expedientes (por ejemplo, la toma del acuerdo definitivo sobre el PIR no puede superar los dos meses desde la presentación del proyecto; no pueden producirse retrasos en el pago superiores a un mes).
8. En los casos de suspensión o extinción de la prestación económica los destinatarios pueden continuar gozando de las otras medidas encaminadas a la inserción social y laboral y a la prevención de nuevas situaciones de pobreza o marginación.
9. Es muy importante también el tema del seguimiento y evaluación de la RMI:
 - La CI debe evaluar periódicamente la prestación a fin de valorar su grado de desarrollo y los resultados de la aplicación. Al menos cada tres años debe encargar las estadísticas y las investigaciones que considere necesarias y debe emitir el informe correspondiente. Cada año debe informar al Parlamento de Cataluña de la gestión y evaluación de los resultados.
 - El Comité de Seguimiento, como órgano asesor, también debe valorar periódicamente los resultados de la RMI.
 - Como mínimo, cada cuatro años se deben hacer evaluaciones. Además hay que hacer balances anuales detallados que permitan realizar una evaluación continuada. Estas evaluaciones y los balances anuales se han de presentar al Parlamento de Cataluña.
 - En el campo de la atención primaria podrán constituirse organismos de coordinación, de ámbito municipal, comarcal o regional, (son las antiguas comisiones de coordinación), que deberán disponer de la información necesaria para llevar a cabo su cometido.

En definitiva, la Ley pretende agilizar el funcionamiento del programa, introduciendo mejoras, y aumentar la coordinación y control, mediante las evaluaciones, con el objetivo de hacerlo flexible a una realidad cambiante, para alcanzar su finalidad que no es otra que favorecer la inserción o la reinserción sociales y laborales de todas aquellas personas que en Cataluña se encuentran excluidas de las formas de vida mínimamente aceptables.

5. CONCLUSIONES. ÁMBITO GENERALIDAD DE CATALUÑA

1. Se cumple con todo aquello que es fundamental de la normativa aplicable en relación con la concesión, modificación, suspensión y extinción de las prestaciones que comprende el programa presupuestario PIRMI.

2. En lo referente al cumplimiento del objetivo fijado por el programa, que únicamente es el de “el abono del pago mensual de la RMI”, la SCC entiende que los verdaderos objetivos del programa se determinan en el Decreto 228/1995. Serían, por lo tanto, unos objetivos genéricos de desarrollo coordinado de las acciones de prestación de servicios sociales, de prestaciones económicas, y de apoyo para la integración social y laboral.

Estos objetivos se han de llevar a cabo mediante las diferentes actuaciones concretas que el programa determina con el nombre de funciones.

En realidad, el funcionamiento del programa cumple sobradamente, en la medida de sus posibilidades, tanto los objetivos genéricos como las actividades de gestión del programa desarrolladas.

3. En cuanto a los procedimientos de control interno, éstos son en general suficientes. Entendemos, sin embargo, que sería preciso que la DG de Seguridad Social verificara los datos que le tramita el OTA antes de hacer el pago de la RMI (véase 6.4).

6. OBSERVACIONES. ÁMBITO GENERALIDAD DE CATALUÑA

6.1. REVISIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN CONTENIDA EN LOS EXPEDIENTES

Las solicitudes cumplen los requisitos documentales.

6.2. REVISIÓN DE EXPEDIENTES VIGENTES

Los resultados de la prueba han sido satisfactorios. En todos los casos se ha verificado el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario; el cálculo de la RMI ha sido correcto y el funcionamiento del programa ha sido conforme a lo previsto en el Decreto.

Como hemos podido comprobar, las normas sobre funcionamiento son poco concretas y sólo la práctica ha permitido conocer los verdaderos problemas. Esto ha hecho imprescindible el esfuerzo de todos los profesionales del programa para su continua mejora y actualización. La SCC ha tenido conocimiento de la emisión de 24 circulares hasta el mes de octubre de 1996.

Hemos observado que la documentación básica puede ser motivo de no aprobación del PIR mientras haya alguna deficiencia. El expediente entra en una fase transitoria conocida como “baja a rehabilitar”. Una vez resuelto el error, se da de alta el expediente. No obstante, a efectos de percibir la RMI, ésta empieza a devengarse desde el momento en que la documentación sea correcta, de acuerdo con la Ley del procedimiento administrativo común.

Desde la entrada en funcionamiento del programa ha habido, de momento, dos actualizaciones del importe de la prestación económica (noviembre 1991 y septiembre 1995).

Podemos citar que hay tres circulares (la 2, la 11 y la 20) que hacen referencia a los requisitos de acceso al programa y que complementan el artículo 4 del Decreto.

En lo referente al cálculo de la RMI, explicado en el artículo 16 del Decreto 228/95 y en más de una circular (12, 13, 14, 15, 2, 17...) debemos decir que es correcto.

Los más de 8.000 expedientes vigentes son constantemente fruto de modificaciones; esto requiere un trabajo diario continuo y una perfecta sincronía entre los SSAP, los EA y el OTA.

6.3. REVISIÓN DE EXPEDIENTES NO VIGENTES

Los resultados de la revisión de expedientes no vigentes han sido satisfactorios.

Las causas más comunes de extinción o suspensión de los expedientes han sido:

- Incumplimiento de las obligaciones por parte del destinatario (firma del convenio de inserción; comunicación de modificaciones en la situación económica, familiar...).
- Pérdida de alguna de las condiciones exigidas para su concesión (encontrar trabajo y tener ingresos superiores a la RMI; cobrar alguna otra prestación, o tener derecho a ella).
- Haber cometido alguna irregularidad grave comprobada administrativamente encaminada a obtener o mantener la prestación.
- El solicitante muere, llega a la edad de jubilación o se ausenta injustificadamente.
- Renuncia voluntaria del solicitante.

Como dice el artículo 21 del Decreto, "la modificación, extinción o suspensión de la RMI no implicará necesariamente el mismo efecto respecto a las otras prestaciones" contenidas en el PIR. El AS, conecedor de los beneficiarios y responsable del seguimiento de sus medidas, será quien normalmente determine la conveniencia o no de las prestaciones para beneficiarios.

Hay que mencionar dos hechos:

1. La revisión informática nos ha permitido conocer un tipo concreto de suspensiones: la suspensión cautelar. Según las explicaciones del OTA, la suspensión cautelar consiste en dejar sin efectos la prestación antes que haya resolución. Esto sólo puede producirse en circunstancias muy concretas:
 - Existe certeza de que se producirá una suspensión (como consecuencia de irregularidades notorias).

- La siguiente reunión de la Comisión (donde se debería hacer la resolución) ya no permite que la suspensión recaiga en el mes corriente, de modo que las medidas “vigentes” se prorrogarían más allá del momento en que se conocen las causas de la suspensión.
 - En la siguiente reunión de la Comisión habrá, sin falta, la tramitación de la resolución con efectos desde el momento en que tenemos conocimiento de los hechos. Por lo tanto, ningún expediente estará más de un mes en esta situación.
2. En lo referente al control y seguimiento de los expedientes suspendidos, el OTA nos ha comunicado la existencia de revisiones de los expedientes suspendidos. El OTA se percató de la existencia de una acumulación de suspendidos que entorpecía el trabajo diario, de modo que empezó a revisar expedientes suspendidos con la finalidad de extinguir algunos. El procedimiento ha sido el siguiente:
- Las revisiones no son periódicas; se hacen en períodos de poco trabajo (para no desatender el funcionamiento diario).
 - Los expedientes no son escogidos al azar, sino que se revisan aquéllos con más posibilidades de ser extinguidos:
 - Los más antiguos
 - Aquéllos que tienen un motivo de suspensión con más riesgo de ser definitivo (no firma del convenio de inserción, prestación no contributiva, contratación indefinida...).

6.4. REVISIÓN DE EXPEDIENTES DE LA DG DE SEGURIDAD SOCIAL

El resultado de la revisión ha sido satisfactorio, no detectándose ninguna incoherencia entre los diferentes archivos documentales. La única incidencia está en un expediente en que falta una resolución de la DG de Seguridad Social que aparecía en el expediente revisado en el OTA. Evidentemente, debe de haberse traspapelado porque el documento existe en el expediente en poder del OTA y en los datos informáticos.

Entendemos que entre la documentación en manos de la DG de Seguridad Social no hay ningún documento que permita el cálculo de la RMI por parte de la DG; quizás haría falta una hoja de cálculo de la RMI. Da la sensación que ya se da por bueno el cálculo hecho en el OTA. Ésta remite la información a través del programa informático del PIRMI, que intercomunica las administraciones implicadas en el PIRMI. Esto no sería un problema si el sistema informático funcionara a la perfección, pero hay algunas deficiencias (como es el caso de los retrasos) que entendemos hacen necesario un cálculo paralelo por parte de la DG encargada del pago.

6.5. REVISIÓN DE LOS IMPORTES PAGADOS POR LA DG DE SEGURIDAD SOCIAL EN CONCEPTO DE RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN (RMI)

Los resultados han sido satisfactorios. La SCC sólo ha detectado un error en un expediente, en que un mes se pagó el doble de lo que correspondía en concepto

de un retraso inexistente. El OTA nos manifestó que el origen del error fue la entrada de datos en el programa informático.

La SCC ha encontrado el pago de retrasos en varios expedientes. La causa suele estar en el hecho de que los efectos de las resoluciones empiezan con anterioridad a su aprobación, pero el pago no puede hacerse efectivo hasta que hay la resolución en firme. Este desfase temporal en la gestión administrativa es el que origina el pago de retrasos.

El artículo 18 dice que “el pago de los posibles retrasos en ningún caso superará el importe de una mensualidad además de la corriente”. Esto se ha cumplido en todos los casos excepto en uno. La importancia de este error no está en su materialidad sino en el hecho de que el programa informático no haya localizado el error.

El ejemplo anterior da pie a poner en duda la eficacia del programa informático, un poco obsoleto y que puede conllevar algún problema en el funcionamiento del PIRMI.

6.6. REVISIÓN DE ACTAS DE LA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL

La SCC considera los aspectos siguientes como los más destacados de la revisión de actas de la Comisión Interdepartamental:

1. Mantenimiento del buen funcionamiento del programa, que ha sido posible gracias a la continua racionalización de los procesos de administración y gestión (eliminación de duplicados) que ha permitido liberar recursos para dedicarlos a la tarea de seguimiento y control de expedientes. En la actualidad esta vía de mejora parece haber tocado techo y se espera que la entrada en funcionamiento del nuevo sistema informático dé un nuevo margen de recursos para destinarlos al creciente volumen de trabajos de seguimiento.

La manifestación de los efectos perniciosos de esta escasez de recursos humanos está en la acumulación de expedientes pendientes de resolver que ha aflorado en determinados momentos.

2. Actuaciones encaminadas a clarificar exactamente cuáles son las funciones de los diferentes órganos del programa. Por ejemplo, en el año 90 se dictan unas normas de funcionamiento para los equipos de asesoramiento técnico, para liberar al OTA de algunos cometidos.

3. Simplificación del circuito administrativo de los expedientes con el objetivo de reducir el volumen de papel a presentar ante la Comisión, así como disminuir el número de firmas. En esta dirección desde 1992 se aprueban nuevos modelos de informes vinculantes colectivos y de documentos de aprobación de las resoluciones. Ya en 1995 se aprueba una nueva fórmula de presentación de los

recursos y otras medidas para agilizar los trámites administrativos (relativos a las firmas y a la limitación de los informes vinculantes sólo a la aprobación o desestimación de los proyectos). En el año 1996 se presenta un nuevo modelo del Plan individual de reinserción (PIR) más simplificado.

4. Afán de renovación y mejora del programa. Se ha hecho patente en la emisión de las 24 circulares de la Comisión Interdepartamental y en las sucesivas modificaciones de la normativa entre 1991 y 1995. En los últimos años ha habido una aceleración de los trabajos, propuestas y debates a fin de hacer una Ley del PIRMI.
5. Encargo que tiene la Comisión de evaluar el programa en su conjunto. Con esta finalidad se han llevado a cabo dos tipos de acciones: gestiones dirigidas a la instalación de un sistema informático y organización de equipos externos calificados para realizar estudios de evaluación.
6. Acuerdos con las entidades de iniciativa social (EIS) para su homologación, así como las observaciones hechas por éstas a fin de mejorar el funcionamiento del programa. En los últimos años se han intentado organizar reuniones con los profesionales de la atención primaria para coordinar mejor el funcionamiento del programa y para que aquéllos expusieran sus quejas.
7. Decisión unilateral, en el año 1994, de las entidades homologadas que participan en la Comisión Local de Barcelona ciudad, de no participar más en las sesiones ordinarias, por considerarlas inefectivas. No obstante, la Comisión Local no puede quedar inactiva hasta que haya la modificación del Decreto 144/1995.

Este incidente es el resultado de un proceso que empezó en el año 1991. En el primer decreto del PIRMI se daba la posibilidad de la creación de las comisiones locales con funciones de gestión (sólo el Ayuntamiento de Barcelona pidió su creación). No obstante, la función que se pretendía darle se solapaba con la del OTA y era de difícil funcionamiento. Por eso acabó por abandonarse esta iniciativa. En el Decreto 228/95 se abrió una nueva vía: las comisiones de coordinación del PIRMI (art. 7.11), con funciones de coordinación y racionalización de la atención social primaria en el ámbito municipal, comarcal o intercomarcal.

8. Entrando en el aspecto económico, en el año 1994 se comentó la necesidad de crear una inspección para supervisar la correcta aplicación del programa en el ámbito económico de cara a la futura ley del PIRMI.
9. También en el año 1994 se habló de regular las empresas de inserción, hecho que se llevó a cabo, finalmente, en el año 1996 (Orden del Departamento de Trabajo, de 20 de febrero de 1996), aunque en el Decreto 228/95 ya se había abierto una puerta a su creación mediante los artículos 15 y 18.

7. FISCALIZACIÓN. ÁMBITO DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

7.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Entre los meses de junio y julio de 1996, la Dirección de Servicios de Asuntos Sociales del Ayuntamiento llevó a cabo una reestructuración de la gestión del PIRMI, que perseguía las siguientes finalidades:

1. Situar en la atención primaria las funciones de gestión y control del programa, que hasta entonces se ejercían de modo centralizado, desde la misma Dirección de Asuntos Sociales.
2. Agilizar y simplificar el proceso de tramitación de los expedientes del PIRMI.
3. Evitar la duplicidad de funciones y actuaciones entre el nivel central y el territorial.

Esta reestructuración consistió fundamentalmente en el traslado de las funciones de gestión y administración de los expedientes del PIRMI desde la Dirección de Asuntos Sociales hacia cada uno de los centros de servicios sociales (CSS) de los distritos. Las funciones de interlocución institucional, regulación y evaluación del programa a nivel de ciudad, continúan siendo competencia de la Dirección de Asuntos Sociales. La dependencia funcional, sin embargo, corresponde a las divisiones de servicios personales.

Al mismo tiempo, se puso en funcionamiento un sistema de recogida y sistematización de la información, el Programa USUFAM (programa usuario-familia), desde el cual se lleva un control de todas las ayudas que recibe una determinada familia y donde el PIRMI es una más de ellas.

Actualmente, el seguimiento de los usuarios en los CSS cuenta con soporte documental (expedientes usuario-familia) e informático (programas USUFAM). La apuesta técnica del Ayuntamiento es la progresiva implantación del formato informático, lo que hace que en muchos centros las entrevistas de seguimiento ya se introduzcan directamente al ordenador, quedando en el expediente únicamente las anotaciones que se han ido haciendo.

Todo esto ha hecho necesaria la redefinición de funciones entre los diferentes órganos que intervienen en el funcionamiento del programa que, a grandes rasgos, ha quedado del siguiente modo:

Trabajadores sociales:

- Les corresponde hacer el análisis, diagnóstico y tratamiento de las demandas y problemáticas sociales llegadas a atención primaria, y hacer la propuesta de solicitud de PIRMI cuando el caso lo requiera.

- Son unos buenos conocedores de la normativa y el procedimiento y, por lo tanto, hacen una revisión formal de los expedientes y la documentación adjunta antes de enviarlos a la Comisión Interdepartamental.
- Son responsables del seguimiento y evaluación de los expedientes resueltos favorablemente. También son los responsables de informar y tramitar las modificaciones de los expedientes. Para hacerlo posible, trabajan en coordinación con los equipos de apoyo del ICASS, mediante consultas y contactos.
- Son los encargados de introducir los datos en el programa informático USUFAM.

Director de los CSS:

- Da asesoramiento e información a los profesionales, suministrándoles los protocolos que lleguen de instancias superiores.
- Firma los expedientes y los envía al OTA. También lleva el control de los informes de seguimiento y evaluación.
- Recibe las respuestas oficiales (escritas) del ICASS.
- Es el responsable del registro y tratamiento de los datos administrativos sobre la vida de los expedientes.
- Es el encargado del análisis y evaluación del recurso PIRMI a nivel del CSS correspondiente.

Dirección de Servicios y Asuntos Sociales:

- Fundamentalmente tiene funciones de coordinación, como por ejemplo homogeneizar los criterios a nivel de ciudad, velar porque los circuitos funcionen según las competencias establecidas, informar a los CSS de las normativas y circulares emitidas, ser el responsable de la formación, etc.
- Es el órgano que ejerce la interlocución en el ámbito de la ciudad.
- Lleva a cabo el tratamiento de la información recogida y hace el análisis global del programa y su evaluación en el ámbito de la ciudad.

7.2. OBJETIVOS Y ALCANCE

Los objetivos de esta fiscalización del procedimiento administrativo de gestión del programa presupuestario PIRMI en el Ayuntamiento de Barcelona son tres:

1. Comprobar que el proceso administrativo en la tramitación del PIR: solicitud, propuesta, resolución y modificaciones, se lleva a cabo de acuerdo con las normas y procedimientos que le son de aplicación.
2. Comprobar que la documentación contenida en los expedientes del PIRMI que gestiona el Ayuntamiento de Barcelona: solicitud, notificación, informes de

evaluación y seguimiento, modificaciones, control de encuestas a los beneficiarios, permite hacer un seguimiento efectivo de los expedientes.

3. Comprobar que los trabajadores sociales de la atención primaria realicen el seguimiento y control de los expedientes vigentes. Hay que tener en cuenta en este punto la importante carga de trabajo que representa para los trabajadores sociales dado el importante volumen de expedientes y las múltiples coordinaciones necesarias.

La fiscalización abarca una muestra aleatoria de expedientes que van desde el inicio del programa en el año 1990 hasta el 31 de mayo de 1997.

7.3. METODOLOGÍA

Los procedimientos de verificación utilizados por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (SCC) han sido aquellos que se han considerado necesarios de acuerdo con las Normas de fiscalización del sector público, a fin de cumplir los objetivos de esta fiscalización.

7.4. PRUEBA REALIZADA

A fin de llevar a cabo los objetivos de la fiscalización hemos visitado 10 centros (Gòtic, Raval Sur, Sants, Poble Sec, Pau Casals Centro Baja, Pau Casals Zona Sur, Poblenou, Clot-Camp de l'Arpa, Eixample Izquierda-Sant Antoni, Sant Andreu-Sagrada), en cada uno de los cuales hemos revisado los expedientes seleccionados a partir de los listados del programa informático USUFAM del Ayuntamiento de Barcelona.

En primer lugar, sin embargo, en los expedientes hay que diferenciar dos partes:

1. Documentación de carácter genérico de los usuarios de los SSAP del Ayuntamiento. Aquí incluiríamos la Ficha del usuario, la Ficha de la familia y la Agenda de actividades donde se detallan los datos, el historial y las entrevistas de los usuarios mantenidas con los trabajadores sociales, con el objetivo de solucionar las más variadas problemáticas (entre ellas se encuentra el seguimiento relativo al PIRMI). Toda esta información también está contenida en el sistema informático USUFAM.
2. Documentación específica relativa al PIRMI: solicitud, resoluciones, convenio de inserción, modificaciones, informes de evaluación y seguimiento, etc. Esta diferenciación en la documentación es importante porque nos dice que el PIRMI es una pieza más dentro del engranaje de los Servicios Sociales, y que por lo tanto ha de ser trabajado conjuntamente con la resto de medidas.

El objeto de nuestro trabajo era, en este caso, examinar la documentación específica del PIRMI, aunque hemos tenido que consultar también la de carácter

genérico que estaba relacionada con la casuística del PIRMI. Básicamente hemos examinado lo siguiente:

1. Documentación contenida en los expedientes, con especial énfasis en:
 - la solicitud de PIR
 - la copia del convenio de inserción
 - las modificaciones del expediente
 - los informes de seguimiento y evaluación
 - la notificación de las resoluciones
 - coincidencia de la información anterior con la contenida en la ficha del usuario del ayuntamiento
 - otros documentos como podrían ser informes sociales, médicos, psicológicos...
2. Seguimiento y control de los expedientes vigentes, principalmente:
 - existencia de informes de seguimiento y evaluación
 - existencia de entrevistas con los usuarios
 - especial atención a la periodicidad de los dos puntos anteriores.

8. CONCLUSIONES. ÁMBITO DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

De acuerdo con los objetivos de esta fiscalización, la SCC expresa las siguientes conclusiones:

1. El proceso administrativo en la tramitación del PIR se lleva a cabo de acuerdo con las normas y procedimientos que le son de aplicación.
2. Los documentos contenidos en los expedientes permiten realizar un seguimiento efectivo del programa PIRMI.
3. Los trabajadores sociales de la atención primaria hacen un control y seguimiento apropiado de los expedientes vigentes, teniendo en cuenta la sobrecarga de trabajo de los profesionales de los SSAP, producto sobre todo de las múltiples coordinaciones necesarias y del elevado volumen de expedientes.

La conclusión final de la SCC sobre el procedimiento del programa PIRMI en el Ayuntamiento de Barcelona es que su desarrollo cumple el objetivo genérico de una gestión satisfactoria.

9. OBSERVACIONES. ÁMBITO DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

El desarrollo del trabajo de fiscalización ha permitido conocer toda una serie de aspectos del PIRMI, que siendo comentarios de los trabajadores sociales de los

SSAP, la SCC entiende que su conocimiento puede ser adecuado para los responsables del programa PIRMI tanto de la Generalidad de Cataluña como del Ayuntamiento de Barcelona.

A pesar de que estos comentarios no forman parte en sentido estricto de nuestro informe de fiscalización, ya que algunos de ellos necesitarían una fiscalización específica, a continuación enumeraremos los más relevantes, a título informativo:

1. Los profesionales de los SSAP opinan que el PIRMI les representa un volumen de trabajo importante.
2. Hay un volumen creciente de personas que solicitan el PIRMI procedentes de una exclusión puramente económica, es decir, personas para las cuales el problema principal es que no tienen trabajo y que, en principio, no presentan problemáticas sociales añadidas a esta situación.
3. El PIRMI incluye personas que presentan problemas de salud mental o drogodependencias, que necesitan un apoyo de recursos específicos que a menudo no existen.
4. Algunos de los profesionales de la atención primaria han manifestado cierta preocupación hacia la eficacia de las medidas propuestas, principalmente las de formación de adultos y de inserción laboral. Creen que son excesivamente lentas. En determinados casos, puede ser que las medidas sean inadecuadas al perfil de los beneficiarios.
5. Hay, de forma generalizada, una valoración negativa de la inserción laboral. Ante la escasa inserción laboral, entre los trabajadores sociales se tiene la sensación de que el PIRMI se está convirtiendo cada vez más en una prestación pecuniaria o un salario social.
6. Algunos de los profesionales se encuentran ante una situación incómoda, ya que los posibles destinatarios que se dirigen a los SSAP van en busca de un pago, con la sensación de que no se les puede negar.

9.1. HECHOS POSTERIORES. COMENTARIO SOBRE EL "INFORME DE APLICACIÓN DEL PIRMI EN EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 31-12-96"

El Ayuntamiento de Barcelona fue una de las primeras administraciones locales que puso en funcionamiento el programa PIRMI. A lo largo de los más de seis años de aplicación del PIRMI, el Ayuntamiento ha llevado a cabo la valoración del recurso en sí y al mismo tiempo ha ido adecuando sus mecanismos organizativos a las necesidades que el desarrollo y consolidación del programa aconsejaban. En este sentido hay que destacar el Informe valorativo elaborado

por la Dirección de Asuntos Sociales, de junio de 1992, y las Jornadas sobre la implantación del PIRMI en la ciudad de Barcelona, de noviembre de 1993.

A fin de dar continuidad a este proceso de evaluación del PIRMI en el ámbito municipal, en el último trimestre de 1996 el Ayuntamiento decidió dar impulso a una nueva valoración del programa, para poder elaborar las propuestas e introducir los mecanismos correctores necesarios para hacerlo más eficaz y adecuado a sus objetivos. Los resultados de esta iniciativa saldrán a la luz en el "Informe de aplicación del PIRMI en el Ayuntamiento de Barcelona, 31-12-96". De momento, hay elaborado un borrador, del que la SCC ha tenido conocimiento, y donde todavía no aparecen las conclusiones de la valoración, ya que actualmente son objeto de discusión y aprobación definitiva por parte de los representantes de los diferentes organismos que han participado en él.

De acuerdo con el borrador de dicho informe, los objetivos son los siguientes:

1. Analizar y valorar la utilización del recurso PIRMI en el marco de los SSAP
2. Detectar posibles disfunciones del circuito actual de gestión de los expedientes, así como de los flujos de información
3. Analizar y valorar la percepción que tienen los profesionales de los SSAP sobre la adecuación del PIRMI a sus objetivos de inserción social o laboral

En la metodología utilizada podemos diferenciar dos vertientes:

1. Selección, análisis y valoración de los datos contenidos en las fuentes documentales. Éstas han sido tanto propias del Ayuntamiento como externas, y suelen ser ponencias, informes y análisis, así como la legislación aplicable.
2. Recogida de opinión y de datos de producción, realizada mediante:
 - Treinta y cinco cuestionarios escritos, rellenos por todos los directores de los CSS municipales (con participación de los trabajadores sociales), del Centro de Primeras Atenciones (CPA) y de los equipos de inserción social (EIS)
 - Nueve entrevistas en profundidad, cinco efectuadas a técnicos municipales que han llevado el PIRMI en diferentes etapas o ámbitos y cuatro a responsables técnicos de los departamentos de Bienestar Social y de Trabajo de la Generalidad

10. RECOMENDACIONES

10.1. RECOMENDACIONES CORRESPONDIENTES A LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

De acuerdo con la fiscalización realizada, la SCC hace las siguientes recomendaciones:

1. Que se siga manteniendo el apoyo a los posibles beneficiarios del PIRMI en el momento de tramitar la documentación necesaria, tal como hace la Asistencia Primaria.
2. Que las revisiones de expedientes suspendidos se lleven a cabo con mayor periodicidad, semestralmente o trimestralmente, con el objetivo de extinguir aquellos expedientes que hayan perdido su condición de transitoriedad. A pesar de haber más de 3.300 expedientes suspendidos no es preciso revisarlos todos a la vez, sino dar prioridad a aquéllos con un motivo de extinción con más riesgo de ser definitivo o a aquéllos más antiguos. Esta medida permitiría una notable mejora en la gestión, puesto que reduciría el volumen de expedientes a mover. La limitación para llevarlo a cabo es la escasez de recursos humanos del OTA, que no le permite dejar de lado sus cometidos ordinarios.
3. Que la DG de Seguridad Social verifique los datos que remite el OTA, antes de efectuar el pago de la RMI.
4. Que en congruencia con el aumento importante de funciones y actividades del OTA que se ha producido desde el inicio del programa PIRMI, puesto de manifiesto en los apartados 2.3 y 2.7, los departamentos de Bienestar Social y de Trabajo tomen en consideración la posibilidad de destinar más medios humanos al OTA.
5. Que se agilicen las gestiones para la mejora del programa informático del PIRMI. De esta manera será posible un mejor control de los expedientes a la vez que aumentará la fiabilidad de los datos.
6. Que se ejecute el programa presupuestario de modo que se pueda determinar su coste global. Es preciso que en la ficha del programa se mencionen o se indiquen las aplicaciones presupuestarias específicas, en la línea de lo expuesto en el acta de la Comisión Interdepartamental número 86 del año 1994.
7. Que en la confección del Presupuesto por programas elaborado por el Departamento de Economía y Finanzas, además del indicador del número de beneficiarios, se incluyan otros indicadores, como por ejemplo: el número de beneficiarios que se han incorporado al mercado de trabajo o que han alcanzado determinados niveles formativos, la media de días de tramitación de los expedientes, etc.; indicadores que, por otro lado, ya elabora el OTA. También sería preciso algún tipo de indicador económico, aunque antes se debería conocer con exactitud el coste del programa, tanto por tipo de medidas como el coste global.

10.2. RECOMENDACIONES CORRESPONDIENTES AL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

De acuerdo con la fiscalización realizada, la SCC hace las siguientes recomendaciones:

1. Hay que dar un impulso a la implantación del programa informático de seguimiento de los usuarios de los SSAP y ligarlo a la vez con las bases de datos del PIRMI, agilizando así las comprobaciones y modificaciones.
2. Hay que dejar con formato papel sólo aquella documentación imprescindible de los expedientes. Los expedientes podrían estar mejor ordenados y es necesario eliminar la información duplicada (normalmente fotocopias transitorias de los originales mientras éstos están en poder del OTA).
3. Hay que intentar solucionar los retrasos que algunas veces todavía se dan en la transmisión documental, para evitar lo máximo posible las distorsiones en el tratamiento de los casos.
4. Hay que poner en marcha un sistema de información, desde el OTA hacia los profesionales de los CSS, que permita a éstos conocer globalmente la evolución de los usuarios en las diferentes medidas formativas y ocupacionales.
5. Hay que agilizar las medidas de formación, motivación e inserción laboral en aras de dar a los usuarios la sensación de una voluntad firme de integrarles en el mercado laboral.

11. TRÁMITE DE ALEGACIONES¹

1. Las alegaciones recibidas estaban redactadas en catalán. En las páginas siguientes figura su traducción al castellano.

Generalidad
de Cataluña
El Consejero de Bienestar Social

ANTONI COMAS BALDELLOU

Ref: 2.120.918

[Sello de registro de
entrada de la Sindicatura]

Ilustre Sr. D. Ferran Termes Anglès
Síndico Mayor
SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA

[Sello de traslado interno
al Síndico Mayor]

Ilustre Señor:

A continuación le remito las observaciones que nuestro Departamento efectúa a las recomendaciones contempladas en el informe de fiscalización 21/96-SM que nos envió.

En relación a la recomendación núm. 3, entendemos que dentro del Órgano Técnico de la Comisión Interdepartamental ya hay una dotación de técnicos de la Dirección General de Seguridad Social, una de cuyas funciones consiste en verificar los datos para efectuar el pago de la prestación económica de la RMI correctamente y, en este sentido, no consideraríamos necesaria dicha recomendación.

En relación a la recomendación núm. 5, el día 15 del presente mes se puso en marcha una parte importante del nuevo plan informático. Ese plan empezará a funcionar íntegramente el día 29 de este mismo mes.

Quisiéramos subrayar, finalmente, que valoramos el trabajo en profundidad que desde su institución se ha llevado a cabo en el informe de fiscalización.

Reciba un cordial saludo.

[Firma]

Barcelona, 29 de diciembre de 1997

[Sello de registro de salida
del Departamento de
Bienestar Social]

Generalidad de Cataluña
Departamento de Trabajo
Dirección General de Empleo

Sepúlveda, 148 – 150
08011 Barcelona
Teléfono (93) 228 57 57

Asunto: Proyecto de informe de fiscalización 21/96-SM sobre el Programa interdepartamental de la RMI

Pág. 8 Apartado 2 (1)

Acciones de apoyo a la inserción laboral a cargo de la Dirección General de Empleo.

Con el objeto de facilitar la integración laboral de los beneficiarios se llevan a cabo acciones como:

Pág. 21 (2)

Referente a los resultados de las medidas de inserción laboral, éstas corresponden a la Dirección General de Empleo.

(1) Pág. 9 apartado 2

(2) Pág. 24

Generalidad de Cataluña
Departamento de Trabajo

El Secretario General

[Sello de registro de salida
del Departamento de
Trabajo]

Ilustre Sr. D. Ferran Termes Anglès
Síndico Mayor
Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Pl. Catalunya, 20
08002 Barcelona

[Sello de registro de
entrada de la Sindicatura]

[Sello de traslado interno
al Síndico Mayor]

Apreciado Síndico:

Por indicación del Consejero de Trabajo, le remito, adjuntas, las alegaciones al informe 21/96-SM que me han enviado desde las direcciones generales de Empleo y de Seguridad Social de este Departamento de Trabajo.

Muy cordialmente,

[Sello del Secretario General
del Departamento de Trabajo]

[Firma]

Josep M. Servitje Roca

Barcelona, 31 de diciembre de 1998

Generalidad de Cataluña
Departamento de Trabajo
**Dirección General
de Seguridad Social**

Sepúlveda, 148-150
08011 Barcelona
Teléfono (93) 228 57 57
Telefax (93) 228 57 36

**ALEGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL AL
INFORME DE LA SINDICATURA DE CUENTAS (21/96-SM) RELATIVO AL
FUNCIONAMIENTO DEL P.I.R.M.I.**

Alegación número 1: Conclusión número 3 del informe

La Dirección General de Seguridad Social está de acuerdo con que, en términos generales, los procedimientos de control interno de todos los ámbitos del programa son suficientes, pero pensamos que respecto a lo referente a la propia Dirección General –según lo cual sería precisa una verificación de los datos que remite el Órgano Técnico de Administración (OTA) antes de que se efectúe el pago por parte de la Dirección General– no sería necesario semejante control. Eso se debe a las dos causas siguientes:

-La Dirección General de Seguridad Social ya efectúa este control porque tiene desplazado, físicamente, personal al OTA; entre otros, personal técnico que dictamina sobre las incidencias que afectan a los expedientes. Por lo tanto, sería una doble verificación por parte de un mismo órgano administrativo.

-Los expedientes, físicamente, se encuentran en las dependencias del OTA. La Dirección General de Seguridad Social (DGSS), ubicada en c/ Sepúlveda, 148-151, no dispone de los expedientes, y solamente recibe mensualmente la relación de incidencias que hay que introducir en el ordenador.

Se había estudiado la posibilidad de duplicar todos los documentos que figuran en los expedientes del OTA, pero se descartó por su dificultad de gestión y la incertidumbre de disponer en cada momento de todos los documentos de una forma actualizada.

Alegación número 2: Observación número 6.4 del informe

Efectivamente, el importe a pagar en un expediente que se encuentre en situación “vigente” ha sido el resultado del estudio y del cálculo efectuado por parte de los técnicos del OTA, ya sea en la fase de aprobación de la prestación (tarea encargada a técnicos de los equipos de asesoramiento), ya sea en la fase de incidencias (tarea encargada a técnicos de la DGSS desplazados al OTA). Por lo tanto, hasta la fecha de hoy, antes de efectuar el pago mensual en la sede de la DG no se realiza ningún control adicional, puesto que éste ya lo realizan nuestros técnicos allí desplazados.

Sin embargo, a partir de enero de 1998, entrará en funcionamiento el nuevo programa que debe gestionar la renta mínima de inserción, en todos sus ámbitos, con lo que quedará automatizado este cálculo y no habrá posibilidad de errores. Por lo tanto, quedaría solventado el problema de los “retrasos” porque el propio programa informático se encargaría de detectarlos e imputarlos al mes correspondiente que los generó.

Generalidad de Cataluña
Departamento de Trabajo
**Dirección General
de Seguridad Social**

Sepúlveda, 148-150
08011 Barcelona
Teléfono (93) 228 57 57
Telefax (93) 228 57 36

Alegación número 3: Observación número 6.5 del informe

El programa informático que ha gestionado el PIRMI desde su inicio, en el año 1990, no estaba pensado para gestionar tantos miles de expedientes y no tenía un control total sobre el tema de los "retrasos". A pesar de ello, y teniendo en cuenta que los pagos de los retrasos no pueden hacerse efectivos hasta que haya la resolución en firme, aunque la fecha de efectos sea anterior, el programa vigente hasta el momento lanza mensualmente los pagos teniendo en cuenta la limitación legal de no pagar más de dos mensualidades de forma conjunta. Existe, sin embargo, la posibilidad de efectuar pagos de forma no automática, lo que se ha tenido que hacer en algunos casos a fin de corregir algún error en la introducción de la incidencia.

Este error que se ha detectado en un expediente, con la introducción del nuevo programa informático a partir de enero de 1998, ya no se podrá producir más, dado lo comentado en la alegación número 2.

Alegación número 4: Observación número 6.6 del informe

La Dirección General de Seguridad Social está totalmente de acuerdo con lo descrito en esta observación del informe, pero en particular en la continua racionalización de los procesos de administración y gestión del programa que ha permitido liberar recursos para dedicarlos a la labor de control y seguimiento de los expedientes. Esto significa que el personal del OTA ha racionalizado y optimizado al máximo sus cometidos, en particular los del personal destinado desde la Dirección General; pero al mismo tiempo, el continuo crecimiento del número de expedientes ha llevado a una saturación límite en las posibilidades de trabajo de los técnicos. Por lo tanto, se intentará en los próximos meses encontrar las soluciones más adecuadas a fin de solucionar este problema.

Alegación número 5: Recomendaciones

Respecto a las recomendaciones efectuadas por esta Sindicatura de Cuentas, por lo que a las de la Dirección General de Seguridad Social se refiere, entendemos que la próxima entrada en funcionamiento del nuevo programa informático permitirá solventar tanto el control de los expedientes como la fiabilidad de sus datos derivados, así como la automática verificación de los importes a pagar por parte de la Dirección General.

En relación a la periodicidad en la revisión de los expedientes suspendidos para poderles otorgar un estado definitivo, consideramos que es una recomendación muy positiva para el funcionamiento de la renta mínima de inserción dado que aligeraría el volumen de expedientes que estudiar en un futuro, y se intentará aplicar en un futuro en la medida en que se disponga de los medios materiales y humanos necesarios para llevarlo a cabo.

Ayuntamiento de Barcelona

Eulàlia Vintró Castells Segunda Teniente de Alcalde
y Presidenta de la Comisión de
Bienestar Social y Educación

[Sello de registro de entrada
de la Sindicatura]

Ciutat, 4, 1º piso
08002 **Barcelona**
Teléfono 402 73 68
Fax 402 73 77

Barcelona, 9 de enero de 1998

[Sello de traslado interno
al Síndico Mayor]

Ilustre Sr. D. Ferran Termes Anglès
Síndico Mayor
Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Plaza de Cataluña, 20
08002 Barcelona

Apreciado Síndico Mayor:

De acuerdo con su escrito de fecha 23 de diciembre, me es grato remitirle las consideraciones relacionadas con la fiscalización sobre el procedimiento administrativo del PIRMI en el Ayuntamiento de Barcelona.

En primer lugar, quiero expresarle que institucionalmente estamos de acuerdo con los resultados a los que ha llegado la Sindicatura de Cuentas después del procedimiento de fiscalización realizado a lo largo del año 1997. Creemos que responden a la voluntad e interés que el Ayuntamiento de Barcelona ha tenido, desde el inicio del programa PIRMI, en que éste fuera un recurso que llegara a todos los ciudadanos y ciudadanas que tienen derecho a ello y en garantizar la eficacia y la efectividad en su aplicación, dentro de las competencias que como administración local nos son propias. Nos complace comprobar que el informe refleja la valoración satisfactoria de la gestión que realizan tanto EIS profesionales como los órganos municipales implicados en su ejecución.

Entendemos que los profesionales de la atención primaria municipal aportan, además, valoraciones cualitativas, que aparecen dentro del apartado de observaciones, que pueden ayudar a entender algunas de las dificultades actuales del programa. Creo que, tanto desde la Generalidad como desde los municipios, estamos trabajando conjuntamente a fin de encontrar soluciones a estas dificultades.

.../...

Ayuntamiento de Barcelona

Eulàlia Vintró Castells Segunda Teniente de Alcalde
y Presidenta de la Comisión de
Bienestar Social y Educación

.../...

Ciutat, 4 1º piso
08002 **Barcelona**
Teléfono 402 73 68
Fax 402 73 77

Entendemos que el hecho de que se haya escogido al Ayuntamiento de Barcelona como representante del papel de la Administración local en la gestión del PIRMI, básicamente por el volumen de casos que gestiona, puede hacer extensivas las conclusiones a otros ayuntamientos que, como el de Barcelona, hayan apostado por aplicar a fondo este recurso social en Catalunya.

Finalmente, quisiera hacer alguna especificación en relación al informe presentado:

- En la presentación que se realiza del programa PIRMI, en ningún momento se recoge el papel que juegan las entidades sociales homologadas en la gestión del programa. Creemos que, aunque se haya fiscalizado el procedimiento administrativo seguido por el Ayuntamiento de Barcelona, en algún momento se debería mencionar que en la ciudad existen otras entidades que participan en la gestión del programa y que, aunque el volumen de casos que llevan sea mínimo en comparación con los que gestiona la atención primaria municipal, habría que situar su papel.
- En segundo término, se debería efectuar alguna pequeña modificación en relación con la organización municipal por lo que a los órganos técnicos implicados en la gestión del PIRMI se refiere. Como seguramente sabrán, la atención primaria municipal está descentralizada en 10 distritos, y todos los centros de servicios sociales y los trabajadores sociales dependen orgánicamente de las Divisiones de Servicios Personales de los distritos, y no dependen directamente de la Dirección de Asuntos Sociales, tal y como aparece en la pág. 9 del documento.

Por lo que respecta al resto de puntos y apartados no tenemos ninguna alegación a formular. Finalmente, me gustaría comentarle que le enviaremos el último informe de evaluación realizado internamente por el Ayuntamiento, como un instrumento que nos permite mejorar la gestión del programa, a la que se hace referencia en el informe.

Muy cordialmente.

[Firma]

[Sello de salida de la
Segunda Tenencia de
Alcaldía del Ayuntamiento
de Barcelona]



Sindicatura de Comptes
de Catalunya

La secretària general

M. ÀNGELS BARBARÀ FONDEVILA, Secretaria General de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña,

C E R T I F I C O:

Que el presente informe de fiscalización 21/96-SM, relativo al Programa interdepartamental de la renta mínima de inserción (PIRMI), ejercicios 1990-1996, es una copia exacta del aprobado por el Pleno de la Sindicatura de Cuentas en la reunión que tuvo lugar el día 25 de febrero de 1998.

Y para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo esta certificación, con el visto bueno del Síndico Mayor.

Barcelona, 30 de marzo de 1998

[Firma]

[Firma]
Vº Bº
EL SÍNDICO MAYOR



Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. (+34) 93 270 11 61
Fax (+34) 93 270 15 70
sindicatura@sindicatura.org
www.sindicatura.org

Elaboración del documento PDF: marzo de 2005

Depósito legal: B-19753-2005