



PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2013

Informe sobre la eficiencia de las políticas activas de empleo del Ectl

- **La falta de instrumentos que cuantifiquen objetivos y definan indicadores para su medición no permite una evaluación objetiva de los resultados ni una eficiente planificación de los recursos**
- **El Consejo recomienda valorar la conveniencia de unificar las líneas OFI y FOD de subvenciones para formación de desempleados, o eliminar una de ellas, debido a las similitudes existentes**
- **El informe también recomienda tramitar las líneas OFI y FOD mediante un único procedimiento de concurrencia competitiva para centros de formación en general y agentes sociales, así como una mayor adaptación a las necesidades del mercado de trabajo**
- **El Consejo entiende que la Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo no debería participar en la gestión de las subvenciones de formación para ocupados para salvaguardar los principios de objetividad y transparencia, en tanto los patronos de la Fundación sigan teniendo acceso a la subvención**

El Consejo de Cuentas ha hecho entrega hoy en las Cortes regionales del informe sobre 'La eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León', tras su aprobación en la última sesión plenaria. El propósito de este trabajo, correspondiente al Plan de Fiscalizaciones 2013, es verificar el grado de eficacia y eficiencia de dichas políticas realizadas por la Junta de Castilla y León.

Los objetivos específicos de esta fiscalización especial son verificar la adecuación a la legalidad de las bases reguladoras y de la orden de convocatoria de las distintas líneas de ayuda, analizar los indicadores existentes de seguimiento de las políticas activas de empleo y comprobar los sistemas de seguimiento y evaluación implantados.

La auditoría se ha centrado en la influencia que, dentro de las políticas activas de empleo, tiene la formación profesional para el empleo en el acceso al mercado de trabajo como consecuencia de la mayor cualificación de los trabajadores en los sectores más demandados. El análisis de estas políticas permite evaluar, en primer



lugar la adecuación de la oferta formativa a las necesidades del mercado y, posteriormente, verificar su influencia en la mayor empleabilidad de los trabajadores.

La fiscalización se centra en el análisis de dos líneas de subvenciones para la formación de oferta, tanto para trabajadores ocupados como desempleados, financiadas mediante una transferencia finalista del Estado y en una tercera dirigida a itinerarios de orientación, formación e inserción que la Comunidad cofinancia con el Fondo Social Europeo.

Subvenciones destinadas a la formación de trabajadores desempleados y ocupados

Tipos de subvención objeto de la Auditoría	Financiación	Objeto	Beneficiario
Subvenciones destinadas a trabajadores desempleados.	Incluidas en el subsistema estatal de formación para el empleo, RD 395/2007, de 23 de marzo.	Transferencia finalista del Estado.	Subvención de convocatoria pública destinada a la financiación de actividades de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigida a trabajadores desempleados. FOD.
	No incluidas en el subsistema estatal de formación para el empleo.	Financiación autónoma cofinanciada con el Fondo Social Europeo.	Subvención de convocatoria pública destinada a la financiación de "Itinerarios integrados", que incluyan acciones de orientación, formación e inserción profesional OFI.
			Titulares de centros o entidades de formación en general.
			Organizaciones empresariales o sindicales más representativas u organizaciones representativas de la economía social.
			Empresas, comunidades de bienes, agrupaciones de empresas y entidades sin ánimo de lucro ubicadas en Castilla y León y que desarrollen los proyectos en el territorio.
			Unión General de Trabajadores.
			Comisiones Obreras.
			Confederación de Organizaciones Empresariales.
Subvenciones destinadas a trabajadores ocupados.	Incluidas en el subsistema estatal de formación para el empleo, RD 395/2007, de 23 de marzo.	Transferencia finalista del Estado.	Subvención de convocatoria pública destinada a la financiación de Planes de formación de oferta dirigidos a trabajadores ocupados de carácter sectorial e intersectorial.
			Organizaciones empresariales y sindicales intersectoriales más representativas de Castilla y León. Confederaciones y Federaciones de Cooperativas y/o sociedades laborales y las organizaciones representativas de la economía social de carácter intersectorial de Castilla y León. Asociaciones de autónomos de carácter intersectorial.

subvenciones concedidas para la formación de trabajadores desempleados u ocupados

Tipo de plan de formación	Beneficiarios	2011		2012		2013	
		Importes	Porcentaje	Importes	Porcentaje	Importes	Porcentaje
Desempleados	Agentes Sociales	6.142.456	17,52	5.355.000	21,79	5.497.620	19,86
	FOD Resto Entidades	28.920.056	82,48	19.222.323	78,21	22.190.484	80,14
	Total FOD	35.062.512	100,00	24.577.323	100,00	27.688.104	100,00
	Agentes Sociales	6.849.000	70,63	7.449.000	77,49	7.999.998	71,50
	OFI Resto Entidades	2.847.413	29,37	2.163.468	22,51	3.189.093	28,50
	Total OFI	9.696.413	100,00	9.612.468	100,00	11.189.091	100,00
Ocupados	Agentes Sociales	12.889.395	80,01	4.999.791	86,16	6.863.391	80,16
	Resto Entidades	3.219.470	19,99	803.089	13,84	1.698.346	19,84
	Total OCUPADOS	16.108.865	100,00	5.802.880	100,00	8.561.737	100,00
TOTAL SUBVENCIONES CONCEDIDAS		60.867.790		39.992.671		47.438.932	



El EcyL no elabora un plan estratégico de subvenciones. En su lugar presenta el VI Plan de Empleo, si bien éste no reúne todos los requisitos que exige la normativa de subvenciones, fundamentalmente la cuantificación de los costes y las fuentes de financiación. La falta de este instrumento de planificación dificulta la coordinación entre las diferentes líneas de subvención que actúan con la misma finalidad sobre el mismo tipo de beneficiarios e impide definir objetivos concretos asociados al presupuesto asignado. La ausencia de objetivos cuantificables no permite medir de manera objetiva los resultados derivados de la ejecución de las diferentes medidas, de manera que esta evaluación pueda ser utilizada en la redefinición de las políticas.

En las tres líneas de subvención analizadas se contempla como único criterio de valoración de la calidad de los centros de formación la experiencia obtenida como beneficiarios de las mismas subvenciones en convocatorias anteriores. Este criterio resulta discriminatorio para aquellos solicitantes de subvención que puedan acreditar por otros medios, distintos de la evaluación de la Administración, la misma capacidad técnica, pero no hayan resultado beneficiarios en convocatorias anteriores o no hayan solicitado la subvención.

Subvenciones de formación para trabajadores desempleados (FOD)

El EcyL tramita dos procedimientos de concurrencia competitiva diferenciados, a pesar de que la finalidad de las subvenciones, criterios de valoración de las solicitudes, procedimiento de justificación y destinatarios de las acciones formativas son los mismos: uno para subvencionar las acciones formativas impartidas por los centros de formación en general y otro para subvencionar las acciones formativas impartidas por los agentes sociales.

Esta tramitación diferenciada, además de vulnerar la normativa básica estatal que contempla un único procedimiento de concurrencia competitiva para subvencionar las acciones formativas dirigidas a trabajadores desempleados, va en contra de los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, por cuanto no existe una comparación de todas las solicitudes presentadas por ambas líneas.

La tramitación separada comporta un tratamiento diferenciado entre los agentes sociales y los centros de formación en general. La asignación de una parte de los créditos aprobados garantiza a los agentes sociales una financiación mínima, al no tener que concurrir competitivamente con el resto de los centros. Así, en los ejercicios analizados, el crédito asignado es suficiente para financiar las subvenciones de todas las acciones formativas, por lo que no es necesaria efectuar la valoración de sus solicitudes, situación que no se produce en la vía de centros de formación, en la que el crédito no da cobertura a todas las acciones formativas y debe acudir a fijar un orden de prelación para la concesión de las subvenciones. En este sentido, no queda constancia del criterio utilizado para distribuir el crédito aprobado entre los dos procedimientos de concurrencia.

En las convocatorias analizadas se observa un incremento progresivo de los porcentajes de alumnos formados a través de medios propios y ajenos que han obtenido un contrato o varios por cuenta ajena o se han autoempleado en los seis



meses posteriores a la finalización de las acciones formativas y que se han insertado, al menos un mes en el mercado laboral (28% de media en 2011, 35% en 2012 y 40% en 2013), o al menos tres meses (23% de media en 2011, 28% en 2012 y 33% en 2013). No obstante, al analizar si los trabajadores formados se insertan en ocupaciones relacionadas con la formación recibida, los porcentajes se reducen considerablemente, ya que en los insertados al menos un mes son del 8%, 12% y 14% de media en cada uno de los ejercicios, y en los insertados al menos tres meses oscilan desde el 6% de media de 2011 hasta el 11% en 2013.

En línea con lo anterior, los costes medios por alumno insertado al menos un mes evolucionan favorablemente pasando de 12.697 euros en 2011 a 6.062 en 2013, mientras que los costes medios por alumno insertado al menos tres meses pasan de 15.390 euros en 2011 a 7.369 en 2013. En cuanto a ocupación relacionada, también se observa una reducción progresiva del coste medio: para los insertados al menos un mes, desde 45.901 euros de 2011 hasta 17.778 euros en 2013; mientras que para los insertados a tres meses oscilan desde 55.598 euros en 2011 a 22.687 euros en 2013.

En 2013, en la familia profesional de Administración y gestión de empresas, el número de alumnos que han recibido formación es de 2.500 y los que han obtenido ocupación relacionada a tres meses es del 8%, lo que pone de manifiesto que el número de cursos (189 sobre 934) y de alumnos formados (también un 20% del total) es excesivo. Una situación similar se produce en Transporte y mantenimiento de vehículos, donde el número de alumnos formados fue de 1.213 y la ocupación relacionada a tres meses del 11%. Por el contrario, en Informática y comunicaciones y en Artes gráficas, en las que los porcentajes de inserciones se mantienen, se ha reducido considerablemente el número de cursos y de alumnos (en Informática de 64 cursos a 28 y de 816 alumnos a 364 y en Artes gráficas de 61 cursos a 9 cursos y de 728 alumnos a 116 alumnos).

En las subvenciones concedidas de forma directa para financiar acciones que incluyan compromisos de contratación, la obligación de contratar, al menos, el 60% de los trabajadores formados, garantiza el cumplimiento del fin prioritario perseguido mediante la concesión de las subvenciones, es decir la inserción o reinserción laboral de los mismos en aquellos empleos que requiera el sistema productivo. Así, en los ejercicios analizados, los desempleados formados que han obtenido un empleo en los seis meses posteriores a la finalización de la acción formativa con una duración de al menos tres meses oscilan entre el 70% y el 77% y si la ocupación está relacionada con la formación recibida entre el 37% y el 68%.

Subvenciones de orientación, formación e inserción (OFI)

Para la concesión de las subvenciones del programa de orientación, formación e inserción (OFI) de desempleados, se emplean dos tipos de procedimientos de concesión diferentes: uno de concurrencia competitiva para centros o entidades de formación acreditados; y otro de concesión directa a Cecale, UGT y CCOO.

Desde un punto legal, en el otorgamiento de las subvenciones directas a los agentes sociales no quedan justificadas las razones excepcionales de interés público que



fundamentan que su concesión se separe del régimen ordinario de concurrencia competitiva establecido para el resto de los solicitantes.

Desde la perspectiva de la eficacia, al no compararse los proyectos de los agentes sociales entre sí, y tampoco contrastarse con los presentados por otras entidades, no se garantiza que se ejecuten las acciones de orientación, formación y acompañamiento a la inserción más necesarias, ni tampoco que estas se acometan por los mejores centros con independencia de quienes sean sus titulares jurídicos.

La tramitación diferenciada de subvenciones en concurrencia competitiva y concesión directa, tiene como consecuencia un trato desigual a los agentes sociales sobre el resto de los solicitantes. En primer lugar, se les proporciona una financiación mayor, ya que en 2011, 2012 y 2013 las otorgadas representaron un 71%, un 77% y un 71% del total, respectivamente. Además el importe de las subvenciones directas concedidas a cada uno de los agentes sociales es el mismo en los tres ejercicios, lo que pone de manifiesto que las subvenciones directas otorgadas, al margen del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, tienen como consecuencia una financiación idéntica a Cecale, UGT y CCOO.

Los proyectos de los agentes sociales son subvencionados en todo caso, pues no son objeto de comparación, en cambio, los de otras entidades deben compararse entre sí a efectos de la selección de los proyectos. El número de acciones formativas que puede ejecutarse en cada proyecto de los presentados en el régimen de concurrencia competitiva no puede ser superior a dos, restricción que no es aplicable a proyecto de los agentes sociales que normalmente llevan asociado un número importante de acciones formativas.

Las condiciones de los compromisos de contratación vinculados a las acciones formativas solicitadas son más restrictivas para las subvenciones concedidas a través de procedimientos de concurrencia competitiva que para las concedidas de forma directa, lo que determina mayores contrataciones al finalizar los itinerarios. Así, en 2013 los usuarios del programa con compromiso de contratación en las subvenciones de concurrencia son del 35% de los usuarios atendidos frente al 9% de las subvenciones directas.

A pesar de que uno de los fines fundamentales de estas subvenciones, es mejorar la capacidad de inserción de los desempleados en la Comunidad mediante una mejora de su cualificación profesional adaptada a las necesidades del mercado de trabajo, ni en las subvenciones concedidas por el procedimiento de concurrencia competitiva ni en las subvenciones concedidas de forma directa, existen criterios para la valoración y selección de los proyectos, fundamentados en la idoneidad de las acciones formativas para la atención de las necesidades prioritarias del mercado de trabajo.

Los procedimientos para la concesión de las subvenciones en concurrencia competitiva y en concesión directa del programa OFI, se han modificado a lo largo de los ejercicios 2011, 2012 y 2013, hacia mayores exigencias en cuanto a la contratación de los trabajadores desempleados. Así, se pasa de un 3% de usuarios con compromisos de contratación en 2011 a un 13% en 2013. Estas modificaciones permiten garantizar una mayor eficacia en el cumplimiento del fin que persiguen estas subvenciones.



En cuanto a los indicadores de eficacia y eficiencia de la gestión de las subvenciones del programa OFI, del total de desempleados que han sido destinatarios de las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción se encuentran contratados a los seis meses un 35% en 2011, un 47% en 2012 y un 30% en 2013.

El EcyL calcula los indicadores de seguimiento y de resultados en las líneas de subvenciones OFI y también en las líneas FOD, pero no efectúa comparaciones a efectos de determinar con cuál de las líneas se obtienen mejores resultados.

El cálculo de indicadores de forma separada y la ausencia de comparación, imposibilita la toma de decisiones en el ámbito de la gestión de las políticas activas de empleo. Además, y a diferencia de la línea de subvenciones del FOD, el ECyL no calcula indicadores de eficacia que consideren la duración de los contratos y si la inserción obtenida por los desempleados está relacionada con la formación recibida.

El EcyL no dispone de indicadores de eficiencia que pongan en relación los resultados de inserción con los costes derivados de la concesión de las subvenciones OFI. Por lo tanto, no existen indicadores que posibiliten la comparación de la eficiencia de esta línea con la correspondiente a las subvenciones FOD.

El procedimiento de concurrencia competitiva no establece un único orden de prelación de todos los solicitantes de la subvención, sino nueve relaciones provinciales en base a una distribución de crédito provincial posterior a la convocatoria. El procedimiento de libre concurrencia exige una única valoración de todas las solicitudes que compiten para obtener la subvención hasta agotar el crédito previsto en la convocatoria y no nueve valoraciones con una misma comisión de valoración y criterios y un mismo órgano competente para la concesión.

Subvenciones de formación para ocupados

La participación de la Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo en Castilla y León en la gestión de la subvención se encuentra amparada en un Convenio Específico de Colaboración que no reúne el contenido mínimo establecido en las leyes estatal y autonómica de subvenciones.

Más del 50% de sus patronos son representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunidad. Por tanto, la realización de todas las actuaciones de apoyo a la gestión de la subvención son contrarias al principio de objetividad que debe perseguirse en la gestión de las subvenciones, ya que Cecale, UGT y CCOO, además de patronos son, al mismo tiempo, solicitantes de las subvenciones para los planes de formación intersectoriales y sectoriales.

El procedimiento para determinar la cuantía de la subvención se establece en la convocatoria y no en la orden de bases, en contra de lo estipulado en la normativa de subvenciones.

En los planes intersectoriales y en los planes sectoriales el reparto por mitades efectuado a priori entre organizaciones empresariales y sindicales, y la garantía en cada bloque de un 50% de la financiación asignada impide la comparación entre las



solicitudes presentadas por estas entidades y no garantiza una eficaz asignación de los fondos públicos al no quedar asegurado que la subvención se otorga a aquellos solicitantes que hayan obtenido una mayor puntuación.

Se desconocen los parámetros empleados por la Fundación para determinar cuáles son las acciones formativas de prioridad máxima y si ese listado está lo suficientemente acotado para hacer frente a las principales necesidades demandadas por las empresas, por lo que no pueden extraerse conclusiones sobre la vinculación de la ejecución de esas acciones con el cumplimiento de la finalidad de las subvenciones. Además, el EcyL no dispone de indicadores que midan el grado de satisfacción de la oferta formativa a las necesidades del sector al que va dirigida.

Recomendaciones. El Consejo de Cuentas dirige, entre otras, las siguientes recomendaciones al EcyL como órgano gestor de las actuaciones en materia de formación para el empleo.

- Se recomienda unificar las dos secciones en que se divide actualmente el objeto de la subvención destinada a trabajadores desempleados (FOD), en un único procedimiento de concurrencia competitiva en el que se comparen en términos de igualdad todas las solicitudes presentadas.

- La fijación de las especialidades formativas prioritarias en los programas FOD y OFI deben guardar estrecha relación con las necesidades del mercado de trabajo. En este sentido, se recomienda su determinación en base a estudios objetivos y homogéneos, que respondan con celeridad a las nuevas necesidades y que se incorporen anualmente a las convocatorias.

- Habida cuenta de las similitudes existentes entre las subvenciones del programa OFI y las subvenciones FOD, el EcyL debería establecer comparaciones entre las mismas, mediante el establecimiento de indicadores de eficacia y eficiencia comunes. A partir del análisis comparativo de estos indicadores se podrían extraer conclusiones relativas a la conveniencia o no de la unificación de ambas líneas de subvención.

- Al objeto de evitar discriminaciones en cuanto al acceso de los desempleados a uno u otro tipo de acciones formativas OFI y FOD, la selección de los destinatarios debería realizarse por el EcyL.

- La Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo, no debería participar en la gestión de la subvención dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, para salvaguardar los principios de objetividad y transparencia, en tanto los patronos sigan teniendo acceso a la subvención.

- Se recomienda establecer un único procedimiento de evaluación de los resultados obtenidos de la ejecución de las políticas activas de empleo asociadas a la formación de los trabajadores que sea compatible y se integre con el Plan de Evaluación Estatal.