



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACION PROFESIONAL (INEFOP)**

## **Entidades de Capacitación (ECAs)**

### **Informe Definitivo de Auditoría (Actuación de seguimiento)**

Montevideo, enero de 2023

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar el grado de implementación de las recomendaciones realizadas en informe de auditoría contenida en Expediente N° 2020-5-3-0004276, a fin de mitigar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el organismo.

El alcance comprendió hasta octubre de 2022.

### CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

Los procedimientos de auditoría se realizaron de conformidad con las competencias asignadas a la AIN por parte del art. 199 de la Ley 16.736 y del art. 10 del Decreto 341/1997.

La auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

### ANTECEDENTES

Por Resolución de la AIN de fecha 12/4/2021 se aprobó el informe de auditoría realizado en INEFOP, cuyo objetivo fue evaluar si los fondos transferidos a las Entidades de Capacitación (ECAs) por parte del Instituto fueron aplicados en forma íntegra, eficiente y de acuerdo con el marco normativo. La evaluación se realizó para los ejercicios 2017, 2018 y 2019, sin perjuicio que para determinados casos se amplió el período de alcance.

En el mismo, se concluyó que constituyendo el principal cometido del Instituto la ejecución de políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo, y siendo en consecuencia el monto de los fondos aplicados de materialidad significativa respecto de la totalidad de sus gastos; las debilidades constatadas en la evaluación del proceso de capacitación a través de las ECAs referentes a:

- Aprobación y dictado de cursos sin tener en cuenta la necesidad real de la demanda del mercado de trabajo.
- Ausencia de análisis del impacto de las capacitaciones realizadas que retroalimente el proceso.
- Falta de coordinación entre las Áreas intervinientes.
- Ausencia de criterios en la planificación presupuestal.

Reflejan la falta de capacidad del Instituto, durante el período de alcance analizado para utilizar los recursos financieros de manera económica, eficaz y eficiente en pos del cumplimiento de su cometido fundamental.

Se identificaron ocho hallazgos con categorizados con criticidad extrema.

Vencido el plazo el Organismo auditado presentó un Plan de Acción, indicando medidas a adoptar, los plazos de implementación y los responsables asignados, con relación a las recomendaciones efectuadas.

## CONCLUSIÓN

Del análisis de la información remitida por el Instituto de Empleo y Formación Profesional, referente a las acciones vinculadas a los 8 hallazgos informados, se desprende que:

- a. Los hallazgos: 2.- Capacitaciones focalizadas, 5.- Planificación Presupuestal y 7. - Control de prórrogas, se encuentran implementados.
- b. Las principales observaciones que aún se mantiene refieren a:
  - Hallazgo 4.- Debilidades en el control de asistencia a los cursos, el organismo no ha tomado medidas a fin de la mitigación de los riesgos a los cuales está expuesto.
  - Hallazgos 1.- Capacitación a Trabajadores en Seguro de Desempleo (TSD), 3.- Registro de ECAs, 6.- Ausencia de Coordinación y 8.- Cumplimiento de la Ley de Ética Pública, si bien se han iniciado acciones las mismas se encuentran en proceso o han sido implementado en forma parcial.

Es por lo expresado que se concluye que el organismo debe continuar el proceso de implementación de las medidas a efectos de mitigar los riesgos a los cuales continúa expuesto. Asimismo, se recomienda seguir monitoreando en forma continua los procedimientos, fortaleciendo los mecanismos de control a fin de asegurar y dar mayor transparencia en el uso de los fondos.

## ANALISIS DEL SEGUIMIENTO

Hallazgo N° 01										
	<i>Situación al 12/04/2021</i>	<i>Situación actual</i>								
<b>Hallazgo</b>	<p><b>Capacitación a Trabajadores en Seguro de Desempleo (TSD).</b> Las capacitaciones a los TSD fueron realizadas en base a las ofertas de las ECAs, validando las mismas como representativas de las necesidades reales del mercado.</p> <p>El mencionado programa insumió recursos de acuerdo con el siguiente detalle:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>2019</th> <th>2018</th> <th>2017</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>\$ 246.105.893</td> <td>\$ 193.800.596</td> <td>\$ 186.286.696</td> <td>\$ 626.193.185</td> </tr> </tbody> </table> <p>Asimismo, el Instituto no contaba con un estudio de la demanda del mercado laboral, ni realizaba intercambio de información con el BPS, en consecuencia, no existía una política de capacitación respecto de esta población.</p> <p>Lo anteriormente expuesto, constituye un apartamiento de lo dispuesto por la Ley 18.406 art. 2 literal f que dispone “diseñar y gestionar programas de formación profesional para desempleados, personas o grupos de personas con dificultades de inserción laboral...”. -</p>	2019	2018	2017	Total	\$ 246.105.893	\$ 193.800.596	\$ 186.286.696	\$ 626.193.185	<p>a) No se cuenta con un acuerdo con BPS. Si bien se informa que se han hecho gestiones, a la fecha no se ha concretado.</p> <p>b) Se firmó convenio con la Unidad de Estadísticas del MTSS entre sus cometidos está el análisis de situación laboral de personas que realizan actividades de formación en INEFOP.</p> <p>c) Se realizó evaluación del nivel de conformidad de los participantes con las distintas herramientas que brinda INEFOP, por una consultora contratada (mayo 2022).</p> <p>d) Se instrumentó un nuevo proceso de los grupos de gestión TSD 2022, utilizando los mismos criterios para los llamados RIDE. Cada etapa tiene identificado las actividades, observaciones y responsable. Se inicia el proceso con una planificación de los llamados a realizar en los diferentes momentos del año para la adquisición de propuestas de formación, las mismas son evaluadas por la Unidad de Evaluación y Monitoreo confeccionado un listado con las propuestas ordenadas en un ranking de calidad/costo.</p>
2019	2018	2017	Total							
\$ 246.105.893	\$ 193.800.596	\$ 186.286.696	\$ 626.193.185							
<b>Criticidad</b>	<b>Extremo</b>	<b>Alto</b>								
<b>Recomendación</b>	1- Dar cumplimiento al cometido sustantivo dispuesto por el art. 2	Se mantienen las siguientes recomendaciones:								



	<p>literal f de la Ley 18.406.-</p> <p>2- Instrumentar un intercambio de información con el BPS sobre las características de la población en situación de desempleo.</p> <p>3- Efectuar una adecuada evaluación estadística de la reinserción laboral de los TSD.</p> <p>4- En base a lo anterior, definir criterios de las áreas de los programas de formación profesional a brindar. -</p>	<p>1- Instrumentar un intercambio de información con el BPS sobre las características de la población en situación de desempleo.</p> <p>2- Efectuar una adecuada evaluación estadística de la reinserción laboral de los TSD.</p>
<b>Estado</b>	<b>Parcial</b>	



<b>Hallazgo N° 02</b>		
	<b>Situación al 12/04/2021</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Hallazgo</b>	<p><b>Capacitaciones focalizadas.</b> Las capacitaciones que se dirigieron a “poblaciones focalizadas”, es decir, aquellas que identifican las necesidades de colectivos vulnerables, se instrumentaron a través de acuerdos según las propuestas presentadas por las ECAs. A modo de ejemplo, en el período 2017-2019 el Instituto abonó por este concepto a una ECA la suma de \$ 48.828.720.-</p> <p>Este proceso repite una práctica que consiste en brindar capacitaciones atendiendo a las ofertas de las ECAs, y no a una política de planificaciones y estudios previos por parte del Instituto. A su vez, la supervisión de los cursos fue realizada en base a una muestra y al finalizar los mismos, no se efectuó una evaluación de los resultados. Lo expuesto anteriormente, no garantiza una gestión eficiente y eficaz de los recursos del Instituto.</p>	<p>a) Se aprobó un nuevo proceso de gestión de cursos para grupos focalizados e interinstitucionales 2021. En función de la naturaleza del proyecto se establece una planificación de actividades a desarrollarse y su ejecución económica. El mismo incluye para cada etapa la actividad, el contenido y el responsable, desde la planificación hasta el informe final de Supervisión. El cambio implementado utiliza los mismos criterios que para los llamados RIDE.</p> <p>b) Los proyectos recibidos se encuentran en etapa de evaluación y serán ejecutados en el 2023.</p>
<b>Criticidad</b>	<b>Extremo</b>	<b>No aplica</b>
<b>Recomendación</b>	<p>1-Diseñar un plan capacitación integrado y coordinado con el resto de las áreas del Instituto y del Estado, de modo de optimizar la utilización de los recursos evitando duplicaciones. -</p> <p>2-Intensificar la supervisión durante los cursos y efectuar una evaluación de resultados a posteriori. -</p>	No aplica
<b>Estado</b>	<b>Implementado</b>	

<b>Hallazgo N° 03</b>		
	<b>Situación al 12/04/2021</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Hallazgo</b>	<p><b>Registro de ECAs.</b> El Registro de ECAs no cuenta con el soporte jurídico notarial adecuado. A modo de ejemplo, no exige al momento de la inscripción y de la celebración del contrato, el certificado a las cooperativas expedido por la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y el certificado de vigencia jurídica de organizaciones y fundaciones civiles, pudiendo en los casos que no estaban vigentes, ocasionar la nulidad de los contratos celebrados. -</p>	<p>Si bien se han incluido en los requisitos del registro la exigencia de los certificados mencionados en el informe de auditoría, no así de la intervención preceptivas de a la unidad jurídica en todos los casos o contar con un asesor legal en dicha área en forma permanente. Solo se consulta a la Unidad Jurídica para situaciones específicas.</p> <p>Se informa por parte del organismo que en el 2023 se estará actualizando los procesos del registro de ECAs.</p>
<b>Criticidad</b>	<b>Extremo</b>	<b>Alto</b>
<b>Recomendación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Intervención preceptiva de la Unidad Jurídica en la validación de los requisitos de las ECAs.</li> <li>Instrumentar la solicitud de los certificados mencionados, entre otros previstos en el marco legal vigente. -</li> </ol>	Intervención preceptiva de la Unidad Jurídica en la validación de los requisitos de las ECAs.
<b>Estado</b>	<b>En Proceso</b>	



<b>Hallazgo N° 04</b>		
	<b>Situación al 12/04/2021</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Hallazgo</b>	<b>Debilidades en el control de asistencia a los cursos.</b> El control de asistencia de los beneficiarios a los cursos que implementó el Instituto presenta debilidades, ya que las planillas exigidas a las ECAs no permiten comprobar la veracidad y oportunidad de la asistencia efectiva de los beneficiarios a dichos cursos. Por lo que, la validación de las mismas habilita la gestión de los pagos de los cursos.	El control de asistencia no ha cambiado, para cursos presenciales se sigue realizando a través de planillas de firmas y en cursos virtuales se controla a través del registro de las ECAS en vía Trabajo.
<b>Criticidad</b>	<b>Extremo</b>	<b>Extremo</b>
<b>Recomendación</b>	Implementar a la brevedad posible un sistema de control de asistencia para todos los cursos del Instituto, que mitigue las debilidades descriptas. -	Se mantiene la recomendación.
<b>Estado</b>	<b>No implementado</b>	



<b>Hallazgo N° 05</b>		
	<b>Situación al 12/04/2021</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Hallazgo</b>	<b>Planificación Presupuestal.</b> Se constató la inexistencia de un criterio de planificación presupuestal de los gastos de capacitación por parte del Instituto pues, la sola aprobación de los mismos implicaba su realización. Lo expuesto anteriormente impactó en las finanzas del Instituto en el período auditado. -	a) La Gerencia de Administración y Finanzas realiza actualmente una planificación estratégica y presupuestal para cada año. b) Se han modificado los procesos a fin de definir la demanda de los cursos de capacitación.
<b>Criticidad</b>	<b>Extremo</b>	<b>No aplica</b>
<b>Recomendación</b>	Realizar una adecuada planificación presupuestal de gastos de capacitación, interactuando la Gerencia de Administración con las Gerencias Operativas en este aspecto.	No aplica
<b>Estado</b>	<b>Implementado</b>	



<b>Hallazgo N° 06</b>		
	<b>Situación al 12/04/2021</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Hallazgo</b>	<p><b>Ausencia de Coordinación.</b></p> <p>Se verificó la ausencia de coordinación entre las distintas áreas intervinientes en el proceso de contratación y evaluación de las ECAs. De esta forma, se plantea la posibilidad que una misma ECA sea evaluada por dos gerencias de manera también distinta. Esto puede impactar en un uso ineficiente de los recursos del Instituto. –</p> <p>Por otra parte, al no ser considerada la información en forma integral, incide en la toma de decisiones respecto de la eficiencia y eficacia de cada ECA.-</p>	<p>Si bien se evidenció la coordinación entre las áreas, en relación con la evaluación y monitoreo está pendiente el procedimiento para realizar el mismo.</p>
<b>Criticidad</b>	<b>Extremo</b>	<b>Alto</b>
<b>Recomendación</b>	<p>Rediseñar el sistema de evaluación y monitoreo de las ECAs, a fin de que contemple principios de integralidad para todo el Instituto.</p>	<p>Se mantienen la recomendación</p>
<b>Estado</b>	<b>Parcial</b>	

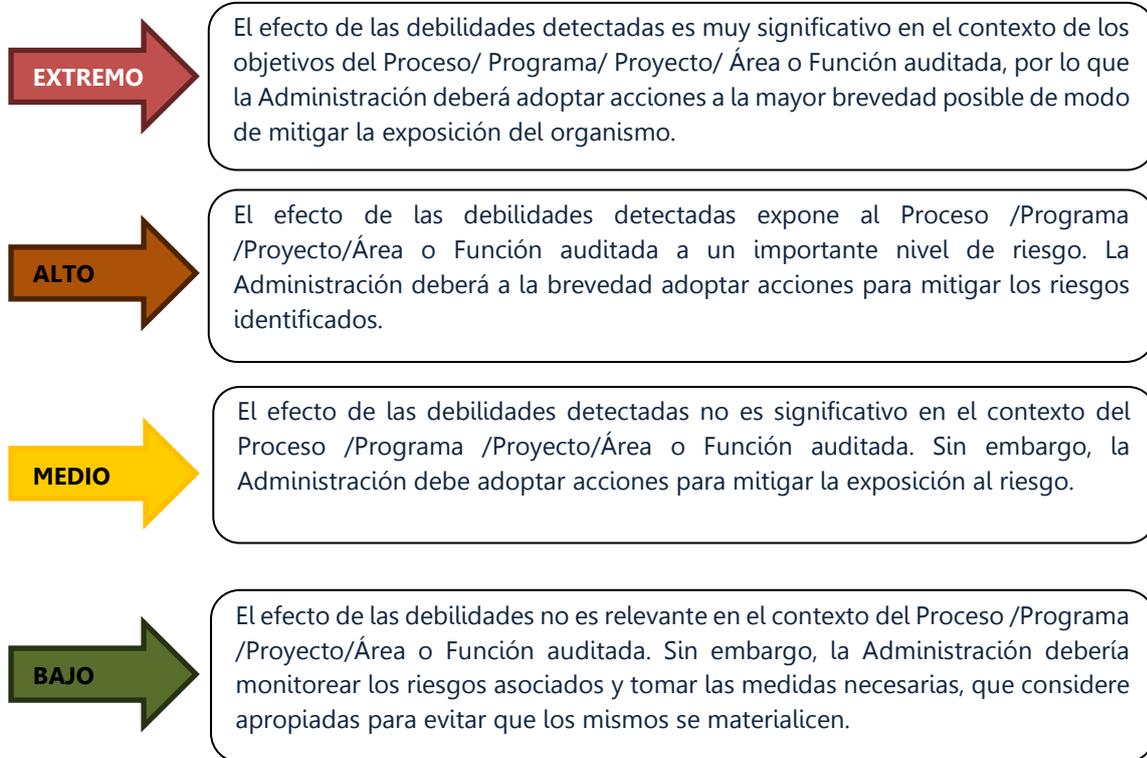


<b>Hallazgo N° 07</b>		
	<b>Situación al 12/04/2021</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Hallazgo</b>	<b>Control de prórrogas.</b> Se constató la utilización de un procedimiento de excepción de solicitud de prórrogas de los plazos contractuales con las ECAs, como un mecanismo habitual, en el cual las ECAs solicitan prórrogas a los plazos de ejecución inicialmente estipulados. A modo de ejemplo, la capacitación contratada con una empresa de transporte se mantuvo vigente mediante prórrogas desde 2015, aún cambiado el objeto inicial, por lo que estas implicaron cambios en las condiciones originales.	Se constató que la Unidad Jurídica envía mail a todos los Gerentes y Coordinadores informando los convenios y/o contratos que vencerán en los próximos meses. Este procedimiento se informa que se realiza en forma mensual.  Cada responsable de área si lo considera pertinente tiene la posibilidad de elevar al CD el pedido de prórroga.
<b>Criticidad</b>	<b>Extremo</b>	<b>No aplica</b>
<b>Recomendación</b>	Desarrollar en forma previa un mecanismo de análisis y evaluación. -	No aplica
<b>Estado</b>	<b>Implementado</b>	



<b>Hallazgo N° 08</b>		
	<b>Situación al 12/04/2021</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Hallazgo</b>	<b>Cumplimiento de la Ley de Ética Pública.</b> El Instituto no exige declaraciones juradas de posibles implicancias ante la eventual existencia de vínculos de funcionarios del Instituto con las ECAs para dar cumplimiento con la Ley 19.823.-	Se informa por parte del organismo que no se cuenta con un Código de Ética aprobado por el CD. El mismo se encuentra en estudio.  En relación con la declaración jurada de implicancias, se ha confeccionado un modelo que será aprobado junto con el código de ética.
<b>Criticidad</b>	<b>Extremo</b>	<b>Extremo</b>
<b>Recomendación</b>	Solicitar el otorgamiento y la suscripción de declaraciones juradas de todos los actores sin excepción. -	Se mantiene la recomendación.
<b>Estado</b>	<b>En proceso</b>	

## ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



## ANEXO II - NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES ADOPTADAS POR EL ORGANISMO A FIN DE MITIGAR LOS RIESGOS RELATIVOS A LOS HALLAZGOS DE AUDITORÍA.

<b>Implementado</b>	Las medidas adoptadas por el Organismo mitigan los riesgos a los cuales se encontraba expuesto.
<b>Parcial</b>	Las medidas adoptadas por el Organismo no son suficientes para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo.
<b>En Proceso</b>	Las medidas definidas por el Organismo se encuentran en etapa de implementación, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
<b>No implementado</b>	No se identificaron acciones adoptadas por el Organismo, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
<b>El organismo asume el riesgo</b>	Analizado el hallazgo por partes de las autoridades del organismo, se decide mantener los criterios y/o procesos definidos, asumiendo los riesgos a los que encuentra expuesto.