



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

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

## **Ley de Empleo Juvenil**

### **Informe de Auditoría**

Montevideo, 21 de julio de 2020

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar la ejecución del gasto por parte del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), con relación a la promoción de la Ley de Fomento del Empleo Juvenil (LEJ). La evaluación comprendió los ejercicios 2017, 2018 y 2019, sin perjuicio que para determinados casos se amplió el período de alcance.

Cabe aclarar que las cifras consideradas del ejercicio 2019 corresponden a las proporcionadas por la Gerencia Financiera INEFOP y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), ya que a la fecha de éste informe no se encuentran aprobados y publicados los Estados Financieros del ejercicio 2019.

### CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

Los procedimientos de auditoria 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 a 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.

### CONCLUSIÓN – RESULTADOS

La ejecución del gasto por parte de las Autoridades del INEFOP con relación a la Ley de Fomento del Empleo Juvenil se realizó en algunos casos contraviniendo las normas vigentes, no verificándose un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. Esto determina que los convenios vigentes analizados carezcan de validez jurídica, pudiéndose plantear su nulidad.

Si bien la Ley de empleo juvenil tiene como objetivo la inserción laboral formal de calidad, de los jóvenes entre 15 y 29 años, el INEFOP utilizó los recursos sin realizar evaluación y seguimiento del impacto del uso de estos, adoptándose decisiones que concluyeron en el desfinanciamiento del Instituto, aún en contra de informes jurídicos Institucionales que expresamente recomendaron su inconveniencia.

Por esto motivos se recomienda: i) realizar una reingeniería del proceso para la financiación de la LEJ, que asegure razonablemente el uso diligente de los recursos públicos por parte de las Autoridades de turno y en conformidad a la normativa; ii) promover modificaciones legislativas; y iii) la implementación de una investigación administrativa a efectos de determinar responsabilidades y posibles fraudes cometidos.

## INFORME DETALLADO

### I. Generalidades acerca de INEFOP

#### Marco de Referencia

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) es una persona de derecho público no estatal, de carácter tripartito, que tiene por objeto el actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional.

Sus cometidos están establecidos en el art. 2 de la Ley 18.406 y modificaciones posteriores a dicha ley, pudiendo actuar para el cumplimiento de sus fines en coordinación con instituciones y entidades del ámbito público, privado y social.

La administración del organismo está a cargo de un Consejo Directivo integrado por ocho miembros: el Director General en su carácter de Presidente, dos miembros designados por el Poder Ejecutivo en su representación, y cinco miembros, 2 integrantes de representaciones empresariales, 2 de trabajadores y 1 de la economía social (este último con voz y sin voto).

El Director Nacional de Empleo del MTSS, o quien éste designe, presidirá el Consejo Directivo, en carácter de Director General del INEFOP

Para el cumplimiento de sus cometidos el Instituto recibe los recursos del Fondo de Reconversión Laboral (FRL), recaudados por el BPS y las Caja Bancaria, Notarial y Profesional, de acuerdo al siguiente detalle:

	Hasta 31/12/2018		Desde 01/01/2019 (*)	
	Aporte personal	Aporte patronal	Aporte personal	Aporte patronal
<b>No dependientes</b>	0,125 %	-	0,10%	-
<b>Dependientes</b>	0,125 %	0,125 %	0,10%	0,10%

(\*) Artículo 17 de la Ley 19.689 de 29/10/2018 modificó las tasas vigentes

Los gastos del Instituto se distribuyeron en el ejercicio 2018 según el siguiente cuadro:



*Fuente: INEFOP*

## **Análisis de la Ley de Fomento de Empleo Juvenil**

### **• Introducción**

El 27 de abril de 2015 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 115/015 que reglamenta la Ley N° 19.133 de 20 de setiembre de 2013 “Ley de Fomento de Empleo Juvenil”.

Las bases del régimen de la LEJ, establecieron tres modalidades contractuales y un sistema de prácticas formativas para fomentar el trabajo de los jóvenes.

La citada norma regula la financiación con fondos públicos administrados por INEFOP de los siguientes tipos de contrato:

1. “Contratos de primera experiencia laboral”, destinados a personas entre 15 y 24 años que no hayan tenido una experiencia laboral mayor a tres meses;
2. “Contratos de práctica laboral para egresados”, destinados a personas menores de 29 años egresadas de centros públicos o privados de enseñanza técnica, comercial, agraria o de servicios, y que busquen su primer empleo vinculado con la titulación que poseen;
3. “Contratos de trabajo protegido joven”, destinados a jóvenes menores de 30 años, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que se encuentren en situación de desempleo;

4. Programas de “práctica formativa en empresas”, consistentes en un sistema de pasantías para jóvenes estudiantes en las cuales dentro de ciertos requisitos no es obligatorio el pago de un salario;
5. Pago de subsidios sobre los salarios a trabajadores de edades entre 15 y 24 años que se encuentren cursando estudios curriculares de educación primaria, secundaria, técnico profesional, universitaria de grado y terciaria, siempre y cuando se reduzca la jornada laboral de dichos trabajadores entre una y dos horas para estudiar.

Finalmente, la Ley da subsidios a las empresas que otorguen regímenes de licencias por estudio más favorables para sus empleados jóvenes.

El Decreto 115/015 reglamenta la aplicación de la LEJ y otorga una competencia central para el cumplimiento de la misma a la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del MTSS. Específicamente se prevé que los contratos que se celebren de acuerdo a lo previsto por la LEJ deberán hacerse por escrito y registrarse ante la DINAE. Esta última será además la encargada de llevar un registro de jóvenes y empresas, a través de la Plataforma “Vía Trabajo”, que pretendan vincularse mediante las modalidades mencionadas. Sin perjuicio de esto, se aclara que las empresas podrán postular directamente a aquellos jóvenes que entiendan que cumplen los requisitos para ser contratados a través de tales modalidades. Adicionalmente, el Decreto Reglamentario especifica en qué van a consistir los subsidios que recibirán las empresas al contratar jóvenes bajo las modalidades que regula la LEJ de acuerdo a lo siguiente:

<b>MODALIDAD CONTRACTUAL</b>	<b>SUBSIDIO</b>
<b>Primera experiencia laboral</b>	25% de las remuneraciones mensuales del trabajador que en cualquier caso va a tener un tope de \$ 13.567 mensuales de remuneración base para el cálculo.
<b>Práctica laboral para egresados</b>	15% de las remuneraciones mensuales del trabajador que en cualquier caso va a tener un tope de \$ 13.567 mensuales de remuneración base para el cálculo.
<b>Trabajo protegido joven</b>	Se pagará con una partida establecida por la Ley de Presupuesto N° 18.719 para el MTSS en el Programa "Objetivo empleo" (el cual actualmente prevé un subsidio del 60% de las retribuciones mensuales del trabajador sujetas a montepío para los hombres y un 80% para las mujeres, con un máximo del 60% u 80% respectivamente de 2 Salarios Mínimos Nacionales, dentro de determinados plazos).

***El monto de los subsidios se ajusta anualmente por Índice Medio de Salarios con base en 2015.***

Finalmente, y también relacionado con los subsidios, se establece que en los casos antedichos, los mismos se harán efectivos a las empresas beneficiarias a través de un crédito para cancelar obligaciones ante el Banco de Previsión Social (BPS), mientras que los subsidios por reducción de horario por estudio y a la licencia por estudios serán calculados por el MTSS y pagos por el BPS.

- **Requisitos para acceder al subsidio**

En el Capítulo III de la citada Ley, referente a las modalidades contractuales en el sector privado, el artículo 6 regula los requisitos que deben cumplir los empleadores. En efecto, prevé que:

- Se deben encontrar en situación regular de pagos con las contribuciones especiales a la seguridad social.
- No haber rescindido unilateralmente ningún contrato laboral, ni haber realizado envíos al seguro de desempleo durante los 90 días anteriores a la contratación ni mientras que dure la misma respecto de trabajadores que realicen iguales o similares tareas o funciones a las que la persona joven contratada vaya a realizar en el establecimiento, con excepción de aquellas recisiones fundadas en notoria mala conducta.
- También se exceptúa aquellas actividades que por su naturaleza se celebren contrataciones zafrales y contrataciones con plazo determinado.
- El porcentaje de personas empleadas a través de las modalidades establecidas en el marco legal antes referido, no podrá exceder el 20% de la planilla permanente en la empresa.
- Aquellas empresas con menos de 10 trabajadores podrán contratar un máximo de 2 personas.
- El límite de contratación podrá modificarse cuando se trate de empresas en expansión o en períodos de instalación y puestos de trabajo nuevos.
- Por razones fundadas y a petición de parte interesada, se podrán establecer otras excepciones; éstas deberán ser autorizadas expresamente por el MTSS. La excepción debe ser considerada a petición de parte (titular de un interés directo, personal y legítimo) y resuelta por la Administración caso a caso.

Las personas que participan de los programas establecidos en la Ley, deben inscribirse en la plataforma “Vía trabajo” del MTSS, la cual está gestionada por la Unidad de Empleo Juvenil como así también de realizar los controles correspondientes. Las empresas que solicitan estar amparadas por el beneficio que les otorga la Ley, deben necesariamente seleccionar jóvenes que estén registrados en la misma.

A los efectos de la aplicación de los beneficios contenidos en la Ley, la Administración adoptó el criterio de considerar a las asociaciones civiles como empresas.

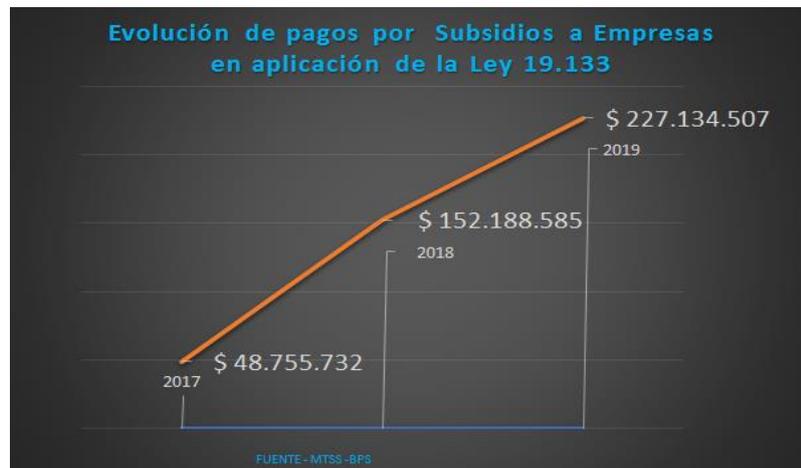
- **Aplicación de la Ley de Fomento de Empleo Juvenil.**

Los fondos públicos destinados al fomento del empleo juvenil son provistos por INEFOP de su presupuesto, el otorgamiento del beneficio y las excepciones son resueltas por el MTSS mediante el dictado de acto administrativo que habilitaron al BPS y Caja Bancaria a realizar el pago del beneficio autorizado.

En los últimos tres ejercicios económicos los fondos destinados a este fin tuvieron un incremento sostenido, los cuales se detallan en el siguiente cuadro que no incluye la Caja Bancaria:

Año	Trabajo Protegido Joven	Primera experiencia laboral	Práctica laboral egresados	TOTAL
2019	\$ 216.469.442	\$ 10.639.180	\$ 25.885	\$ 227.134.507
2018	\$ 144.698.940	\$ 7.486.989	\$ 2.656	\$ 152.188.585
2017	\$ 41.285.580	\$ 7.437.107	\$ 33.045	\$ 48.755.732
<b>Total por Programa</b>	<b>\$ 402.453.962</b>	<b>\$ 25.563.276</b>	<b>\$ 61.586</b>	<b>\$ 428.078.824</b>

Fuente: MTSS (montos pagos por cada año)



Año	Gasto de la LEJ	Resultado del Ejercicio	% del gasto de LEJ en relación al Resultado del Ejercicio	Ingresos (FRL)	% del gasto de LEJ en relación a los Ingresos (FRL)
2019	\$ 227.134.507	-795.143.180	28,56%	\$ 907.753.086	25,02%
2018	\$ 152.188.585	-426.478.891	35,68%	\$ 1.016.980.450	14,96%
2017	\$ 48.755.732	-206.997.864	23,55%	\$ 952.451.301	5,12%
<b>Total por Programa</b>	<b>\$ 428.078.824</b>				

Fuente: INEFOP

## II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 8 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en Anexo de este Informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
1. Excepción a empresa gastronómica	x			
2. Convenio empresa gastronómica	x			
3. Convenio con la Caja Bancaria	x			
4. Excepción al porcentaje de la plantilla laboral	x			
5. Concentración de beneficios económicos provenientes de fondos públicos	x			
6. Dirección de INEFOP	x			
7. Planificación Financiera	x			
8. Monitoreo	x			

### Hallazgo No. 1

#### Excepción a empresa gastronómica

##### Cronología

El 6 de julio de 2015 se dictó la resolución No. 128 por parte del MTSS, que otorga **sin plazo** las excepciones previstas en el artículo 6 de la LEJ a una empresa gastronómica de plaza.

Con fecha 6.03.2018 se celebró un convenio entre la empresa y el MTSS y se dictó el 11 de julio de 2018 la resolución No.113 en la cual se eleva a 40 % el tope de la planilla del personal permanente de la empresa que podía acceder al beneficio.

El convenio es renovado el 16/08/2019 ampliándolo en su vigencia hasta el 31.12.2021. En el mismo y en ambos casos, se establece que se le otorgan todas las excepciones previstas en el artículo 6 de la LEJ, extendiendo de esta forma a 40 % el tope sobre la plantilla laboral y confirmando también las excepciones respecto de los despidos y el plazo de contratación previstas en la resolución del 6 de julio de 2015.

Es así que entre 2015 y 2019 por vía de acto administrativo y de la firma de un convenio con la mencionada empresa, se le otorgan todas las excepciones previstas, con un costo asociado para el período 2017-2019, según cuadro a continuación.

	2019	2018	2017
	\$ 40.883.101	\$ 29.909.661	\$ 16.844.907

Merece señalarse que ninguna de las excepciones fue aprobada por el Consejo Directivo de INEFOP, pese a que las sumas fueron abonadas.

En resumen :

- En el año 2015 se concedió mediante resolución los beneficios por vía de excepción sin límite de plazo y en su totalidad involucrando una cantidad de empleados y dinero que convierte la excepción en regla.
- En el año 2018 se firma un convenio entre la empresa y el MTSS que se renueva en 2019 y será objeto de análisis específico por separado.

No se obtuvo evidencia de que INEFOP haya efectuado controles y previsiones en relación al impacto financiero que estas decisiones tendrían en sus resultados, y que permitieran asegurar razonablemente el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos.

### Criticidad del Hallazgo

 Extremo

### Recomendaciones

- 1- Documentar los fundamentos considerados al momento de la toma de decisiones por parte del Consejo Directivo, en aquellas situaciones en que se aparten de lo informado por los equipos técnicos institucionales.-
- 2- Evaluar la posibilidad de realizar estudios de impacto sobre el mercado, previo a la adopción de decisiones de similar envergadura a las informadas en el presente hallazgo, involucrando a los organismos públicos competentes (a modo de ejemplo Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia).-

## Hallazgo No. 2

### Convenio empresa gastronómica

El convenio referido en el hallazgo N° 001 fue suscrito el día 06.03.2018 entre el beneficiario y el MTSS, apareciendo suscripto por varias firmas de autoridades nacionales. No se obtuvo evidencia de que haya sido constatada la representación jurídica de quien firmó por parte de la empresa.

Respecto de su contenido, se trata de un convenio en el cual se otorga el máximo beneficio, es decir disminución en el plazo de contratación, posibilidad de contratar habiendo despedido o enviado al seguro de paro y superar el 20% de contratación de la planilla permanente de la empresa, presentando como particularidades que el “MTSS se compromete a promover la norma” que modificara la LEJ. En efecto, el MTSS se comprometió a promover la norma general, por lo cual a partir de su creación se permitieran contratos por menos de 6 meses. Conforme la opinión de los técnicos de INEFOP, dicha modificación del plazo mínimo de las contrataciones era en contra del espíritu de la Ley 19.133 ya que al adquirir el carácter genérico habilitaba a todas las empresas a realizar contratos de tres meses, desvirtuando la figura, utilizando este mecanismo como contrato de prueba y no generando una experiencia laboral decente por el tiempo considerado por la LEJ. Estas modificaciones se concretaron en la Ley 19.689 en lo relativo a los plazos de contratación.

En suma, se suscribió un convenio sin resolución previa, por lo que se debió generar meses después un expediente que ratifica el mismo, y le diera viabilidad a su aplicación ante el BPS. En el Expediente generado a tales efectos, se incorporó informe anterior, conteniendo la opinión jurídica de INEFOP. En el mismo se advierte la ausencia de ley y/o decreto que habilite su firma. De esta forma queda planteada implícitamente su nulidad. Con posterioridad se promovió y aprobó una Ley conforme lo comprometido por el Estado. De arribar a la conclusión de que en el período comprendido entre la firma del convenio y la aprobación se actuó sin marco legal para hacerlo, se concluye que el MTSS autorizó excepciones nulas, el INEFOP las informó y dado que no fue tenido en cuenta luego las abonó.-

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendaciones

- 1- Analizar la validez del convenio y su eventual nulidad. -
- 2- En caso de concluirse la nulidad del mismo, evaluar el costo que implicó su aplicación e investigar responsabilidades y analizar eventual fraude.-

### Hallazgo No. 3

#### Convenio con la Caja Bancaria

Con fecha 19.10.2017 INEFOP y el MTSS celebraron un convenio con la Caja Bancaria, habilitando similar régimen de pago de subsidios que para el BPS, con el propósito de permitir que empresas que no están comprendidas en la órbita del Banco, obtengan el mismo beneficio.

A partir del análisis jurídico realizado, se entiende que:

1. dicho convenio se aparta de la Ley e infringe lo establecido en el art. 35 del Decreto 115/15 que, sólo admite que los subsidios se hagan efectivos a través del BPS. Es de destacar que esta irregularidad fue advertida por el Departamento jurídico de INEFOP, según consta en informes que se tuvieron a la vista.
2. en el convenio se estableció el otorgamiento del beneficio a las empresas mediante el pago de adelantos a cuenta a Caja Bancaria recibiendo a posteriori la rendición de los fondos aplicados.-

#### Criticidad del Hallazgo



Extremo

#### Recomendaciones

- 1- Ejecutar acciones para la aprobación de un marco legal y/o reglamentario que contemple lo resuelto o en su defecto el cese del convenio.-
- 2- Evaluar responsabilidades por el pago de beneficios sin marco legal o reglamentario.-

### Hallazgo No. 4

#### Excepción al porcentaje de la plantilla laboral

INEFOP financió en forma reiterada y continua excepciones que incrementan el límite de 20% de la planilla permanente de trabajo de las empresas para otorgar el beneficio. Se constataron casos aprobados por el Consejo Directivo de INEFOP de hasta un 275% de incremento del personal de una empresa, superando 13,75 veces el tope establecido.

A efectos de aplicar dicha excepción, se aumentó la base de cálculo de la cantidad de trabajadores que formaban parte de la planilla permanente de trabajo, considerando a dos personas jurídicas diferentes como grupo de interés económico, no siéndolo de aplicarse lo previsto por la Ley 16.060.

Lo antes expuesto fue realizado sin la correspondiente evaluación del impacto en las finanzas del Instituto, lo que llevó a tener que rechazar solicitudes de excepción sobre el final del periodo auditado.-

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendaciones

- 1- Incrementar los controles sobre el proceso de financiamiento de excepciones a efectos de evitar situaciones como la descrita. -
- 2- Rever el procedimiento que establece el financiamiento de la excepción, de forma que INEFOP, previo a la resolución y posterior comunicación a BPS, tome conocimiento de la misma y sus fundamentos, y permita asegurar la disponibilidad de recursos para costear las excepciones que sean otorgadas.-

## Hallazgo No. 5

### Concentración de beneficios económicos provenientes de fondos públicos.

Se constató que existen empresas beneficiarias de la LEJ que al mismo tiempo obtienen otros subsidios fiscales establecidos en otros marcos normativos. Si bien éste extremo no constituye un incumplimiento a las normas vigentes, se identifica una concentración sin tener en cuenta la situación global del solicitante frente al Estado.

A modo de ejemplo se dan las siguientes situaciones:

- usuario de zona franca (ZF), exonerado de todos los impuestos (lo cual ya constituye gasto público a su favor) que, recibe además un subsidio para el pago de parte de su plantilla laboral.
- empresas exoneradas por la aplicación de una declaratoria de interés nacional de la COMAP (exoneración de IRAE), en las cuales el incremento de personal, aumenta la exoneración fiscal, siendo ese personal subsidiado por esta Ley.
- ONGS que presentan una situación análoga a la del usuario de zona franca en cuanto a lo tributario, además usufructúan beneficios para contratar con el Estado (art. 33 del TOCAF y convenios).-

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendación

- 1- Establecer los mecanismos que aseguren el análisis junto con otras reparticiones del Estado (a modo de ejemplo MEF, Dirección de Zona Franca, Ministerio de Educación y Cultura y cualquier otra que corresponda), respecto a la pertinencia de los beneficios a otorgar, antes de proceder al otorgamiento de los mismos por vía normal o por vía de excepción.

## Hallazgo No. 6

### Dirección de INEFOP

La Ley Nº 18.406 permite que el Presidente del Directorio de INEFOP sea al mismo tiempo Director de la DINAÉ. Dado que se trata de dos organismos distintos, una persona pública no estatal y una Unidad Ejecutora del MTSS, con sus propios intereses y ubicaciones funcionales de jerarquía y dependencia política.

Esta situación genera un apartamiento a los principios de buena administración, debido a que quien concentra la potestad de autorizar los beneficios y las excepciones a las empresas, es la misma persona que luego ratifica su financiamiento; verificando entonces una falta de oposición de intereses.-

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendación

Promover cambios en la normativa a efectos de evitar conflicto de intereses.-

## Hallazgo No. 7

### Planificación Financiera

Si bien existe planificación financiera por parte de INEFOP, no se coordinó con el MTSS, de modo de controlar los fondos comprometidos, resultando en un apartamiento

elevado de lo presupuestado, siendo su consecuencia el eventual compromiso de la situación financiera del Instituto.-

### **Criticidad del Hallazgo**

 Extremo

### **Recomendación**

Realizar una adecuada coordinación con MTSS y una planificación financiera consecuente con el costo del programa.-

## **Hallazgo No. 8**

### **Monitoreo**

No se tuvo evidencia que INEFOP realice seguimiento ni evaluación del impacto socio-económico que tiene en el mercado de trabajo la aplicación de la LEJ. Solo se limita a financiar los beneficios aprobados por el MTSS.-

### **Criticidad del Hallazgo**

 Extremo

### **Recomendación**

Establecer un mecanismo que permita realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados de la aplicación de la LEJ.-

## ANEXO - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

