



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)

Entidades de Capacitación

Informe de Auditoría

Montevideo, 12 de abril de 2021

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

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.

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 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.

CONCLUSIÓN - RESULTADOS

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.

INFORME DETALLADO

I. Generalidades acerca de INEFOP

Marco de Referencia

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, persona de derecho público no estatal, fue creado por la Ley 18.406 de fecha 24 de octubre de 2008. Se integra en forma tripartita y tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores.

Sus cometidos están establecidos en el art. 2 de la mencionada ley y modificativas, 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 (CD) 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 integrantes de representaciones empresariales, de trabajadores y de la economía social (este último con voz y sin voto).

Antecedentes

Las capacitaciones y asistencias técnicas que brinda el INEFOP se realizan a través de entidades de capacitación (en adelante ECAs), las que tienen que estar inscriptas en el registro que lleva el propio Instituto a cargo de la Unidad de Evaluación y Monitoreo. Este registro incluye a entidades de capacitación y consultores.

Partes Relacionadas:

Consejo Directivo: valida las ofertas presentadas por la ECAs, los Términos de Referencia de los llamados (TDR) de los cursos y posteriormente aprueba las adjudicaciones previo informe técnico.

Secretaría Ejecutiva/Gerencia General: coordina con todas las Gerencias y unidades de INEFOP, previo a la consideración del CD del proceso de contratación de las ECAs.

Gerencia de Empresas: gestiona la capacitación en empresas, atendiendo a los mandos medios y de dirección de las mismas, y las consultorías que éstas soliciten.

Gerencia de Formación Profesional: gestiona la capacitación de Trabajadores en Seguro de Desempleo (TSD), poblaciones focalizadas (grupos específicos) y los convenios con instituciones.

Gerencia de Empleo: gestiona la capacitación a través de acuerdos bilaterales entre empresas y sindicatos para empleados en actividades operativas.

Gerencia de Administración y Finanzas: controla el presupuesto de cada rubro asignado y ejecuta los pagos autorizados por las Gerencias a las ECAs, a partir de la autorización de las Gerencias respectivas.

Unidad de Evaluación y Monitoreo: lleva el registro de las ECAs, actualización del mismo, realiza los llamados de ofertas que solicitan las Gerencias, evalúa las ofertas presentadas por las ECAs, elabora informes de evaluación de las mismas, de los cursos que éstas proponen, y los eleva para su consideración al CD para su aprobación posterior.

Gerencia de Descentralización Territorial: interactúa con los Comités Departamentales, las Gerencias y las unidades del Instituto.

Unidad Jurídica: confecciona los contratos marco con las ECAs.

Registro de ECAs: el mismo se hace a través de la plataforma Gestión INEFOP, las instituciones realizan la inscripción vía web, completando los formularios y entregando la documentación en la Unidad de Evaluación y Monitoreo para tal fin. Al 31/12/2019 las ECAs habilitadas para ofrecer cursos eran 1.483.

Presupuesto

Para el cumplimiento de sus cometidos el Instituto recibe los recursos del Fondo de Reconversión Laboral (FRL), recaudados por el Banco de Previsión Social (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
No dependientes	0.125%	-	0.10%	-
Dependientes	0.125%	0.125%	0.10%	0.10%

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

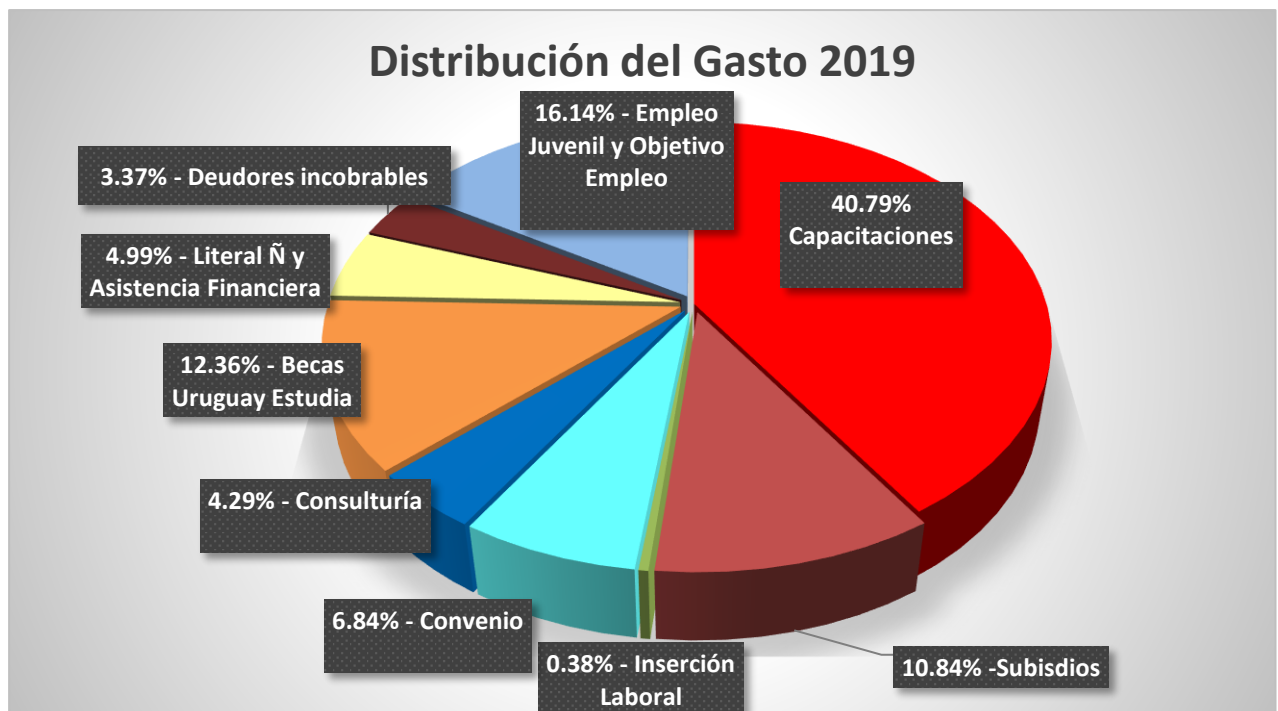
La incidencia del rubro capacitación en los Estados Financieros del Instituto se representa en el siguiente cuadro:

Año	Capacitaciones	Resultado del Ejercicio	% del gasto de capacitaciones en relación al Resultado del Ejercicio	Ingresos (F.R.L)	% del gasto Capacitaciones en relación a los ingresos.	Costos operativos	% del gasto Capacitaciones en relación a los Costos Operativos
2019	\$ 646.428.782	(795.143.180)	81,30%	\$ 907.753.086	71,21%	1.584.712.561	40,79%
2018	\$ 830.311.154	(426.478.891)	194,69%	\$ 1.016.980.450	81,64%	1.391.509.606	59,67%
2017	\$ 532.540.363	(206.997.864)	257,27%	\$ 952.451.301	55,91%	988.892.469	53,85%
Total	\$ 2.009.280.299						

Fuente: Estados Financieros INEFOP

En el anexo N° 2, se detallan las principales ECAs, según los montos pagados para el período 2017-2019.

Los gastos del Instituto se distribuyeron en el ejercicio 2019 según el siguiente cuadro:



Fuente: Estados Financieros 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 el Anexo I de este Informe.

Hallazgo	Extremo	Alto	Medio	Bajo
01- Capacitaciones a TSD	x			
02- Capacitaciones focalizadas	x			
03- Registro de ECAs	x			
04- Debilidades en el control de asistencia a los cursos	x			
05- Planificación Presupuestal	x			
06- Ausencia de Coordinación	x			
07- Control de prórrogas	x			
08- Cumplimiento de la Ley de Ética Pública	x			

Hallazgo No. 1

Capacitación a Trabajadores en Seguro de Desempleo (TSD)

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. -

El mencionado programa insumió recursos de acuerdo con el siguiente detalle:

2019	2018	2017	Total
\$ 246.105.893	\$ 193.800.596	\$ 186.286.696	\$ 626.193.185

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. -

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...”. -

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendaciones

- 1- Dar cumplimiento al cometido sustantivo dispuesto por el art. 2 literal f de la Ley 18.406.-
- 2- Instrumentar un intercambio de información con el BPS sobre las características de la población en situación de desempleo. -
- 3- Efectuar una adecuada evaluación estadística de la reinserción laboral de los TSD. -
- 4- En base a lo anterior, definir criterios de las áreas de los programas de formación profesional a brindar. -

Hallazgo No. 2

Capacitaciones focalizadas

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.-

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.

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendaciones

- 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. -
- 2- Intensificar la supervisión durante los cursos y efectuar una evaluación de resultados a posteriori. -

Hallazgo No. 3

Registro de ECAs

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. –

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendaciones

- 1 - Intervención preceptiva de la Unidad Jurídica en la validación de los requisitos de las ECAs. -
- 2- Instrumentar la solicitud de los certificados mencionados, entre otros previstos en el marco legal vigente. -

Hallazgo No. 4

Debilidades en el control de asistencia a los cursos

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.

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendación

Implementar a la brevedad posible un sistema de control de asistencia para todos los cursos del Instituto, que mitigue las debilidades descriptas. -

Hallazgo No. 5

Planificación Presupuestal

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. -

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendación

Realizar una adecuada planificación presupuestal de gastos de capacitación, interactuando la Gerencia de Administración con las Gerencias Operativas en este aspecto. -

Hallazgo No. 6

Ausencia de Coordinación

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. -

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.-

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendación

Rediseñar el sistema de evaluación y monitoreo de las ECAs, a fin de que contemple principios de integralidad para todo el Instituto.-

Hallazgo No. 7

Control de prórrogas

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.

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendación

Desarrollar en forma previa un mecanismo de análisis y evaluación. -

Hallazgo No. 8

Cumplimiento de la Ley de Ética Pública

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.-

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendación

Solicitar el otorgamiento y la suscripción de declaraciones juradas de todos los actores sin excepción. -



ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

