Ministerio de Economía y Finanzas

Auditoría Interna de la Nación

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACION PROFESIONAL (INEFOP)

Ley de Fomento del Empleo Juvenil

Informe de Auditoría

(Actuación de seguimiento)

Montevideo, diciembre de 2022

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar las acciones implementadas por INEFOP en relación con los hallazgos detallados en el informe de auditoría contenido en Expediente N° 2020-5-3-0000892, a fin de mitigar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el organismo.

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.

ANTECEDENTES

Por Resolución de la AIN de fecha 21/07/2020 se aprobó el informe de auditoría realizado en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), cuyo objetivo fue evaluar la ejecución del gasto por parte del Instituto en relación con 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. En el mismo, se concluyó que 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.

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 estos motivos se recomendó: 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.

Se identificaron ocho hallazgos categorizados con criticidad extrema.

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

CONCLUSIÓN

Analizada la información remitida por INEFOP, referente a las acciones tomadas ante las recomendaciones realizadas por la AIN, se verificaron acciones por parte del organismo, tales como, definición de nuevos procedimientos y cambios normativos, que han determinado la baja de cinco de los ocho hallazgos detallados en el Informe del 21/07/2020.

En referencia a los hallazgos: N° 02 – Convenio empresa gastronómica; N° 5 – Concentración de beneficios económicos provenientes de fondos públicos y N° 6 – Dirección de INEFOP, no se evidenciaron acciones para minimizar los eventuales riesgos asociados a los mismos, según detalle del siguiente cuadro de análisis.

ANALISIS DEL SEGUIMIENTO

<table>
<tr><th colspan="3">Hallazgo N° 01</th></tr>
<tr><th></th><th>Situación al 21/07/2020</th><th>Situación actual</th></tr>
<tr><td>Hallazgo</td><td>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:
<table><tr><th>2019</th><th>2018</th><th>2017</th></tr><tr><td>$ 40.883.101</td><td>$ 29.909.661</td><td>$ 16.844.907</td></tr></table>
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</td><td>EL MTSS dispuso por Resolución N° 147 del 14/06/2021 dejar sin efecto la Resolución 195/019 del 10/09/2019 que establecía excepciones a empresa gastronómica por encima del porcentaje establecido hasta el 31/12/2021.

De acuerdo con la nueva resolución, todas las contrataciones de dicha empresa se ajustarán al porcentaje autorizado en la ley, pudiendo gestionar nuevas excepciones siempre y cuando se encuentren enmarcadas en las disposiciones previstas en la mencionada normativa.

Se realizó un convenio con la Unidad de Estadística del MTSS, para la evaluación del impacto de la aplicación de la Ley, dicho informe fue remido al Directorio de INEFOP en 2022.</td></tr>
</table>

	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	**Extremo**	**No aplica**
Recomendación	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). -	**No aplica**
Estado	**Implementado**	

Hallazgo N° 02		
	Situación al 21/07/2020	**Situación actual**
Hallazgo	**Convenio empresa gastronómica** El convenio referido en el hallazgo N.º 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	Se manifiesta por parte de INEFOP que se ha consultado al MTSS en relación con el informe sobre la legalidad del convenio y a la fecha no se ha obtenido respuesta.

	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	**Extremo**	**No aplica**
Recomendación	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. -	**No aplica**
Estado	**El organismo asume el riesgo**	

Hallazgo N° 03		
	Situación al 21/07/2020	**Situación actual**
Hallazgo	**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. -	INEFOP comunicó el 24/08/2022 a la Caja Bancaria la rescisión del convenio suscripto entre ambas partes y el 12/08/2022 se canceló el saldo pendiente de acuerdo con la información suministrada por el organismo.
Criticidad	**Extremo**	**No aplica**
Recomendación	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.	**No aplica**
Estado	**Implementado**	

Hallazgo N° 04		
	Situación al 21/07/2020	**Situación actual**
Hallazgo	**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. -	De acuerdo con el informe remitido por el organismo el 07/10/2022, en aplicación a la Ley de Promoción del empleo, la DINAE aprobó 57 solicitudes de excepcionalidades por aumento de cupo, las mismas se enmarcan en las potestades que la ley le asigna, no evidenciando actualmente situaciones similares a las descriptas en su oportunidad. Asimismo, la nueva ley establece que INEFOP destina hasta un monto determinado por año y se informó de un procedimiento en el que se visualiza la coordinación entre INEFOP – BPS – DINAE, el que garantizaría que el organismo cuente con información a tiempo a fin de una adecuada gestión financiera de los recursos.
Criticidad	**Extremo**	**No aplica**
Recomendación	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	**No aplica**

	costear las excepciones que sean otorgadas.	
Estado	**Implementado**	

Hallazgo N° 05		
	Situación al 21/07/2020	**Situación *actual***
Hallazgo	**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). -	El organismo informa que no ha realizado acciones, manifestando que carece de competencia decisoria para liderar el proceso de coordinación sugerido.
Criticidad	**Extremo**	**No aplica**

Recomendación	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.	**No aplica**
Estado	**El organismo asume el riesgo**	

Hallazgo N° 06		
	Situación al 21/07/2020	**Situación actual**
Hallazgo	**Dirección de INEFOP** La Ley N.º 18.406 permite que el Presidente del Directorio de INEFOP sea al mismo tiempo Director de la DINAE. 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.	Si bien el MTSS ha designado personas diferentes para ocupar los diferentes puestos, no se han realizado acciones para la presentación de una modificación legislativa que establezca la incompatibilidad para la Dirección Nacional de Empleo y la Dirección General de INEFOP.
Criticidad	**Extremo**	**No aplica**
Recomendación	Promover cambios en la normativa a efectos de evitar conflicto de intereses. -	**No aplica**
Estado	**El organismo asume el riesgo**	

Hallazgo N° 07		
	Situación al 21/07/2020	**Situación actual**
Hallazgo	**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. -	Por art. 48 de la Ley N° 19.973 del 13/8/2021 y art. 427 de la Ley N° 20.075 del 20/10/2022, se establecen modificaciones sobre el financiamiento de los programas de promoción de empleo. Complementariamente se ha definido un procedimiento de coordinación con los organismos que intervienen en la presupuestación, ejecución y pago de los diferentes programas.
Criticidad	**Extremo**	**No aplica**
Recomendación	Realizar una adecuada coordinación con MTSS y una planificación financiera consecuente con el costo del programa. -	**No aplica**
Estado	**Implementado**	

Hallazgo N° 08		
	Situación al 21/07/2020	**Situación actual**
Hallazgo	**Monitoreo** No se tuvo evidencia que INEFOP realice seguimiento ni evaluación del impacto socioeconómico que tiene en el mercado de trabajo la aplicación de la LEJ. Solo se limita a financiar los beneficios aprobados por el MTSS.	El 10/09/2020 se firmó convenio específico entre MTSS – UETSS e INEFOP con los objetivos de: - Generación y análisis de información relativa al mercado de trabajo útil para la toma de decisiones. - Evaluación y monitoreo de las políticas activas de empleo y formación profesional desarrollas por ambas instituciones. - Evaluación de estudios de ofertas y demanda laboral de carácter prospectivo. Actualmente existe una adenda a dicho convenio hasta el 31/12/2022. Asimismo, se presentó al CD, informe de Consultoría el que incluye, entre otros, el análisis de inserciones laborales y evaluación de proyectos.
Criticidad	**Extremo**	**No aplica**
Recomendación	Establecer un mecanismo que permita realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados de la aplicación de la LEJ.	**No aplica**
Estado	**Implementado**	

ANEXO I

Nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por la AIN.

Extremo	El efecto de las debilidades detectadas es muy significativo en el contexto de los objetivos del Proceso/ Programa/ Proyecto/ Área o Función auditada, por lo que la Administración deberá adoptar acciones a la mayor brevedad posible de modo de mitigar la exposición del organismo.
Alto	El efecto de las debilidades detectadas expone al Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada a un importante nivel de riesgo. La Administración deberá a la brevedad adoptar acciones para mitigar los riesgos identificados.
Medio	El efecto de las debilidades detectadas no es significativo en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo, la Administración debe adoptar acciones para mitigar la exposición al riesgo.
Bajo	El efecto de las debilidades no es relevante en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo, la Administración debería monitorear los riesgos asociados y tomar las medidas necesarias, que considere apropiadas para evitar que los mismos se materialicen.

ANEXO II

Nivel de implementación de las acciones adoptadas por el organismo a fin de mitigar los riesgos relativos a los hallazgos de auditoría.

Implementado	Las medidas adoptadas por el Organismo mitigan los riesgos a los cuales se encontraba expuesto.
Parcial	Las medidas adoptadas por el Organismo no son suficientes para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo.
En Proceso	Las medidas definidas por el Organismo se encuentran en etapa de implementación, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
No implementado	No se identificaron acciones adoptadas por el Organismo, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
El organismo asume el riesgo	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.