

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 2033

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 28 de abril de 2011

Término del artículo 113: 9 de mayo de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en sus informes 1 y 2, sobre la ejecución del Proyecto de Desarrollo de un Sistema de Formación Continua del Programa de Formación Profesional Permanente, en el ámbito de la Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

1. (1.676-D.-2011.)

2. (406-O.V.-2010.)

Dictamen de comisión*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-406/10, mediante la cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 194/10 aprobando los informes 1 y 2 de auditoría de la ejecución del Proyecto de Desarrollo de un Sistema de Formación Continua del Programa de Formación Profesional Permanente - convenio de préstamo BIRF 7.474-AR; y por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en sus informes 1 y 2 sobre la ejecución del Proyecto de Desarrollo de un Sistema de Formación Continua del Programa de Formación Profesional Permanente, en el ámbito de la Secretaría de

Empleo - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - convenio de préstamo BIRF 7.474-AR.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, conjuntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 2 de marzo de 2011.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

INFORME N° 1

La Auditoría General de la Nación (AGN), realizó una auditoría concurrente sobre las actividades del Proyecto de Desarrollo de un Sistema de Formación Continua, en el ámbito de la Secretaría de Empleo - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - MTEySS, según Convenio S.E. 196/08 firmado entre esa Secretaría y la Auditoría General de la Nación.

En el apartado “Alcance del trabajo de la Auditoría”, la AGN señala que la auditoría comprendió la planificación de las tareas; la evaluación selectiva de la estructura y sistemas de control interno de las áreas intervinientes en la implementación del programa y la obtención de evidencia objetiva suficiente que posibilite a los auditores la emisión de informes sobre el trabajo realizado.

El programa se viene ejecutando en forma progresiva a medida que se firman los convenios de adhesión con los distintos subejecutores en cada componente, motivo por el cual el desarrollo de la auditoría seguirá el ritmo de su implementación.

Para este primer informe se realizó un relevamiento integral de las distintas áreas y circuitos y se llevaron a cabo entrevistas con los responsables y subresponsables de los componentes que conforman el proyecto.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 1º/4/09 y el 27/11/09.

La AGN realiza los siguientes comentarios y recomendaciones:

1. Sobre la organización y gestión del programa:

a) La AGN no tuvo a la vista el organigrama del proyecto.

b) Existen varias versiones del Manual Operativo; atento el tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del proyecto, la AGN considera conveniente contar con una versión definitiva para conocer con precisión su efectiva vigencia, pautas a seguir para todos los sectores intervinientes y resultados a alcanzar.

c) La normativa relacionada con el proyecto es dispersa y difusa, dificultándose su integridad, comprensión e interpretación.

d) La AGN no tuvo a la vista la norma legal que establece la escala de remuneraciones para los orientadores, tutores y otros profesionales.

e) El programa no cuenta con una base de datos única, integral y actualizada que comprenda la totalidad de los componentes que lo conforman.

f) Se ha omitido incluir en los protocolos específicos analizados, la cláusula prevista en los anexos al Manual Operativo y que forman parte de éste, donde se exponen los modelos de Protocolos Adicionales aplicables para los componentes 1, 2 y 3; por los que se habilita a la AGN a tener acceso a la documentación de respaldo y a las actividades del programa, en las entidades ejecutoras, con el fin de auditar las mismas.

2. Visitas de campo:

a) La AGN observa que se reclutó menos personal que el comprometido por convenio (Buenos Aires, expediente 1.301.357/08).

b) En un caso el municipio no recibió los fondos comprometidos por el MTEySS (Buenos Aires, expediente 1.336.755/09).

c) El ministerio no envió la folletería comprometida por convenio (Buenos Aires, expediente 1.344.092/09).

La AGN recomienda confeccionar un organigrama que exponga claramente la estructura, responsabilidades y canales formales de comunicación entre los diversos sectores responsables de la gestión del programa; definir el Manual Operativo vigente a fin de contar con una precisa definición de los circuitos

operativos a seguir; unificar y reglamentar los diversos procesos, requisitos y procedimientos que deben seguirse en la ejecución del programa; dictar la norma legal que establezca la escala de remuneraciones para los orientadores, tutores y otros profesionales del proyecto; implementar una base de datos única, integral y actualizada; incluir en los protocolos firmados por la Secretaría de Empleo del MTEySS y los municipios, una cláusula que habilite a la AGN a tener acceso a la documentación de respaldo y a las actividades del programa en las entidades ejecutoras; incorporar la totalidad del personal comprometido por convenio y enviar en tiempo y forma la folletería y los fondos comprometidos por convenio.

De acuerdo a las observaciones y recomendaciones realizadas la AGN concluye que el Proyecto de Desarrollo de un Sistema de Formación Continua se encuentra en una etapa de implementación relativamente inferior a la esperable por el tiempo transcurrido, observándose deficiencias de organización y en materia de Sistemas de Información.

INFORME N° 2

La AGN realizó una auditoría concurrente sobre las actividades del proyecto de desarrollo de un sistema de formación continua, en el ámbito de la Secretaría de Empleo - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - MTEySS, según convenio S.E. 196/08 firmado entre esa secretaría y la Auditoría General de la Nación.

En el apartado "Alcance del trabajo de la Auditoría", la AGN señala que, para este segundo informe, continuó con el relevamiento integral de las distintas áreas y circuitos y llevó a cabo entrevistas con los responsables y subresponsables de los componentes que conforman el proyecto.

Limitaciones del alcance: la AGN informa que la falta de una base de datos única, integral y actualizada que comprenda la totalidad de los componentes impide conocer con precisión y oportunidad el universo a auditar y como consecuencia realizar una razonable ponderación de la muestra auditada para la obtención de conclusiones generales sobre el programa, derivado de su grado de avance relativo.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 13/11/09 y el 11/5/10.

La AGN realiza los siguientes comentarios y recomendaciones:

1. Sobre la organización y gestión del programa:

a) La AGN reitera lo señalado en el informe 1 respecto a la ausencia del organigrama del proyecto.

b) La auditoría repite lo observado en el primer informe respecto a la existencia de varias versiones del Manual Operativo del proyecto.

c) La AGN reitera lo expresado en el informe 1 respecto a la existencia de normativa difusa y dispersa.

d) La AGN repite lo señalado en el primer informe respecto a que el programa no cuenta con una base de datos única e integral.

e) Consultores: 1) la auditoría observó que en el 32,5 % de los casos no hubo aprobación de los consultores según lo establecido por el decreto 577/06; 2) las órdenes de pago fueron emitidas con anterioridad a la presentación de las facturas; 3) en la totalidad de los casos la orden de pago correspondiente a los honorarios del mes de diciembre se emitió con anterioridad a la presentación y aprobación del respectivo informe y 4) en el 100% de los casos analizados la verificación de Cancillería se solicitó con posterioridad a la realización de los contratos.

2. Revisión selectiva de expedientes:

a) Componente 1. Expansión y fortalecimiento del sistema de certificación de las competencias laborales de los trabajadores, basado en normas técnicas de competencia laboral: 1) la organización receptora de los fondos asume el compromiso de evaluar un determinado número de trabajadores, no consta documentación que así lo acredite; 2) en el informe sobre metas comprometidas elaborado por la Unidad de Certificación de Competencias (UTECC) - MTEySS, de fecha 23/5/08, se manifiesta un cumplimiento de ejecución del total de las acciones del 44 % y se propone considerar el pago de la segunda cuota, situación compartida por la Dirección de Fortalecimiento Institucional. La AGN señala que según el acuerdo firmado entre las partes la segunda cuota sólo será efectiva al cumplirse con el 50 % de las acciones; 3) no consta en el expediente copia de las constancias de haberse cumplimentado con lo establecido en materia de seguro de responsabilidad civil para la totalidad de los trabajadores y beneficiarios que participen en acciones de capacitación, según lo acordado en la cláusula 12 del Protocolo Adicional 1 al Convenio MTEySS 70/07; 4) no consta en el expediente documentación que acredite la entrega del material didáctico a cada uno de los evaluados; 5) para el cumplimiento de lo acordado entre el MTEySS y la entidad beneficiaria de los fondos, esta última subcontrató otras empresas para efectuar acciones de capacitación, difusión, etc.; no surge del expediente documentación que acredite las actividades efectivamente realizadas por dichas entidades; 6) para la difusión y la convocatoria se presupuestó un importe de \$ 368.082; el informe final del proyecto elaborado por el MTEySS elevó ese monto a \$ 636.282,13; a pesar de haberse producido un incremento considerable no se obtuvieron los resultados previstos; asimismo, la AGN no pudo verificar la existencia de una autorización para la modificación del importe presupuestado y 7) la AGN no tuvo a la vista el listado de evaluación de competencia efectuado a cada trabajador (500 trabajadores) y el listado de los 12 evaluadores formados.

b) Componente 2. Expansión de la cobertura y del nivel de certificación de terminalidad de estudios primarios y secundarios de los servicios de educación

básica destinados a población adulta: 1) como parte de la muestra seleccionada la AGN solicitó, para su análisis y control, el expediente 1.308.712-2008 caratulado “Programa Formación para el Trabajo 2009, Pcia. de la Rioja - Ministerio de Educación - Certificación de Estudios Formales”. Mediante nota de fecha 3/5/2010 de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional del MTEySS se informó a la AGN que el expediente fue extraviado; al respecto corresponde instruir el pertinente sumario administrativo. Independientemente de ello, la AGN observa un inadecuado resguardo de la documentación respaldatoria, constituyendo un punto débil de control interno; 2) no consta en el expediente copia de las constancias de haberse cumplimentado, por parte del área educativa, con lo establecido en materia de seguro de responsabilidad civil para los beneficiarios que participen en acciones de capacitación; 3) no obra en el expediente copia de los comprobantes que justifican los pagos realizados por el proyecto; 4) no consta información sobre la situación socioeconómica de los pueblos originarios residentes en la provincia; 5) no figura el tipo de orientación que se da a los beneficiarios en la formación profesional; 6) no constan los contratos de equipo técnico; el diseño y elaboración de material docente; los comprobantes de viáticos y movilidad; el listado de personas incorporadas al primario ni las pautas de seguimiento de los alumnos participantes; 7) no se discriminan detalladamente los integrantes de los equipos técnicos de nivel primario y secundario ni la capacitación de docentes y tutores; 8) no consta en el expediente la certificación de niveles –sistema presencial y semipresencial–; 9) no hay constancia de la contratación de facilitadores (20), tutores (10) y operadores (8); de la constitución de la unidad de coordinadores de gestión para administrar los fondos transferidos, de la identificación del administrador; de la certificación de estudios formales correspondientes al ciclo lectivo 2009; ni de la documentación que acredite la creación de 20 BLA –Bachillerato Libre de Adultos– establecida por convenio.

c) Componente 3. Formación e inclusión laboral de jóvenes: 1) no tuvo a la vista el formulario para la acreditación de fondos; 2) la factura correspondiente a la primera cuota se emitió con posterioridad a la factura correspondiente a la segunda; 3) en las rendiciones de gastos correspondientes al primer segundo y tercer trimestre difiere el monto rendido en el cuadro de gastos corrientes con los montos de los listados de retiro de comprobantes; 4) el cuadro de composición y nivel de responsabilidades no posee firma de dos de sus tres integrantes y 5) en el cuadro de composición y nivel de responsabilidades no se describen las acciones de responsabilidad comprometidas.

La AGN recomienda confeccionar un organigrama; definir el Manual Operativo; unificar y reglamentar los procesos que deben seguirse en la ejecución del programa; implementar una base de datos única e integral; dar cumplimiento a lo establecido en la normativa respecto a los procesos de contratación, presentación de infor-

mes y pago a consultores; incluir en las actuaciones copia de la totalidad de la documentación de respaldo; dar estricto cumplimiento a lo establecido en los convenios en materia de pago de cuotas; obtener constancia de las respectivas pólizas a cargo de las entidades beneficiarias del proyecto; cumplir con los resultados previstos en función del presupuesto aprobado constando, además, acto administrativo que autorice un incremento del importe presupuestado originariamente; asegurar el resguardo de la documentación respaldatoria; incluir en las actuaciones constancia de certificación de estudios formales correspondientes al ciclo lectivo 2009; incluir en las actuaciones el formulario para la acreditación de los fondos; respetar la correlación de las facturas a pagar y realizar los controles necesarios para evitar diferencias entre los montos rendidos en el cuadro de gastos corrientes y los de los listados de retiro de comprobantes e incrementar el control sobre los cuadros de composición y niveles de responsabilidades.

Considerando las observaciones y recomendaciones realizadas la AGN observa, tal como fue señalado en el informe 1, deficiencias de organización y en materia de sistemas de información, encontrándose el proyecto en una etapa de implementación relativamente inferior a la esperable.

Asimismo, la AGN señala que la reiteración de cambios en las autoridades del proyecto demora la

impostergable implementación de mejoras en los sistemas y circuitos de información necesarias para la evaluación y control de la gestión del mismo. Resulta necesario realizar los esfuerzos en la conclusión de la revisión del Manual Operativo, en la definición del organigrama y en el desarrollo de una base de datos integral, actualizada y confiable.

Para los componentes 1, 2 y 3 de acuerdo a la limitación expuesta y a las observaciones formuladas con motivo de la revisión selectiva de expedientes, la AGN señala que la muestra seleccionada refleja un cumplimiento razonable. El componente 4, en cambio, no ha alcanzado un grado razonable de desarrollo.

Por otro lado, la auditoría expresa que un mayor control sobre la documentación contenida en las diversas actuaciones, facilitará la evaluación de las iniciativas tomadas y de los resultados obtenidos.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto.

ANTECEDENTE

Ver expediente 1.676-D.-2011 y 406-O.V.-2010.