

PERÍODO PARLAMENTARIO

2011

ORDEN DEL DÍA N° 94

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 10 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 23 de febrero de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre la evaluación de la gestión del Programa 22 - “Regularización del trabajo”, ejecutado en el ámbito de la Dirección Nacional de Fiscalización (DNF), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, durante el ejercicio 2008.

1. (5.872-D.-2011.)
2. (127-O.V.-2011.)

Dictamen de comisión*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-127/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 83/11 aprobando el informe de auditoría de gestión referido al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social sobre evaluar la gestión del Programa 22 - “Regularización del trabajo”, ejecutado en el ámbito de la Dirección Nacional de Fiscalización (DNF), durante el ejercicio 2008; 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 las medidas adoptadas a los fines de regularizar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre la evaluación de la gestión del Programa 22 - “Regularización del trabajo”, ejecutado en el ámbito de la Dirección

Nacional de Fiscalización (DNF), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, durante el ejercicio 2008.

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

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

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó una auditoría de gestión en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), con el objeto de evaluar la gestión del Programa 22 - “Regularización del trabajo”, ejecutado en el ámbito de la Dirección Nacional de Fiscalización (DNF), dependiente de dicho ministerio, durante el ejercicio 2008.

Período auditado: año 2008. Las tareas de campo se desarrollaron entre febrero y junio de 2009.

La AGN señala que el examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la resolución 145/93, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d), de la ley 24.156.

La AGN, en el apartado “Aclaraciones previas”, realiza una breve descripción del marco conceptual (le-

gislación sobre el trabajo), marco legal (Plan Nacional de Regularización del Trabajo –PNRT–), desarrollo de las estructuras organizativas del MTEySS y de la DNF, respectivamente, y aspectos de índole presupuestaria del Programa 22.

En punto a los comentarios y observaciones, la AGN desarrolla los siguientes:

1. Sobre la relación ejecución presupuestaria-ejecución física:

1.a. Los porcentajes de ejecución presupuestaria a nivel de programa (devengado/crédito vigente) fueron del 82,52% en el año 2007 y del 90,83% para el período 2008, frente a una variación incremental del crédito vigente del orden del 21,45%. No obstante ello, si se consideran el nivel de metas programadas al cierre de cada ejercicio y la ejecución correspondiente, los porcentajes de ejecución dan cuenta de un 73,38% en el año 2007 y de un 65,62% en su similar 2008. A su vez, si se analiza la variación directa en el nivel interanual de metas ejecutadas, resulta una disminución del orden del 31,62% (124.746 establecimientos inspeccionados en 2007 versus 85.304 establecimientos inspeccionados durante 2008).

En tal sentido, aun cuando se ha dado cumplimiento a lo previsto en los artículos 11 y 12 de la DA 1/2008 –informando oportunamente la reprogramación de las metas correspondientes–, no se ha obtenido de parte del auditado información complementaria que explique las inconsistencias antes referidas, en orden a lo previsto por el órgano rector a través del Manual para la Formulación del Presupuesto de la Administración Pública Nacional, formularios 7 y 8 e instructivos (www.mecon.gov.ar/ont).

En oportunidad de formular su descargo aportando el cuadro V - informaciones y comentarios complementarios, elaborado oportunamente por el auditado y elevado a la Dirección de Evaluación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda, el auditado señaló: “Hasta el año 2006 se buscó consolidar la presencia del MTEySS en el lugar en el que los trabajadores desempeñan habitualmente sus tarea [...] La experiencia y los resultados adquiridos en este período permitieron incrementar la calidad de las fiscalizaciones en los años siguientes, focalizándose las fiscalizaciones en aquellos establecimientos y actividades con mayor grado de informalidad laboral. Es por esta razón que en los años 2007 y 2008 fueron relevados una menor cantidad de trabajadores, pero con mejores resultados en la detección de trabajadores no registrados [...] La detección de trabajadores no registrados mejoró progresivamente con la implementación del plan: del 21,9% en el período 2003-2004 se incrementó a un 31,2% en el año 2008”.

1.b. Se advierte un escaso nivel de utilización de algunas de las partidas que constituyen el crédito presupuestario del ejercicio, pudiéndose mencionar, entre los casos significativos, los siguientes: servicios básicos, construcciones, alquileres y derechos, mantenimiento, reparación y limpieza. Ello pone también en evidencia

ciertas debilidades en materia de presupuestación y una relativa vinculación entre ésta y los valores programados para la ejecución física de las acciones necesarias a los efectos de alcanzar la meta del período.

1.c. Por memorando del 4/2/2008 la Secretaría de Trabajo informó a la Subsecretaría de Coordinación sobre “...las necesidades de bienes y servicios previstas para el año 2008...”, de las cuales se destacan las vinculadas con las direcciones nacionales de Relaciones Federales y de Fiscalización, por estar ambas afectadas –en forma conjunta– al cumplimiento de las previsiones del PNRT. No obstante ello, no se ha podido verificar la existencia de un plan anual de compras y/o contrataciones de bienes y servicios para el período que se auditó.

En oportunidad de formular su descargo, el auditado adjunta el Plan Anual de Contrataciones para los años 2009 y 2010, elaborado por la Dirección de Patrimonio y Contrataciones. Por tratarse de hechos nuevos, que no pertenecen al período auditado, serán objeto de análisis en futura auditoría.

2. Sobre el resultado del análisis de la muestra de auditoría:

2.a. De los operativos de refiscalización.

2.a.1. En la base de datos denominada PNRT se vuelca la información integral de los expedientes generados por las inspecciones de trabajo (tanto de fiscalización como de refiscalización), inclusive una versión escaneada (archivo PDF) de los mismos, lo que permite la verificación y el seguimiento permanente y actualizado sobre el estado de cada uno de ellos.

No se incluye un campo donde se registre el motivo que genera la selección del objetivo a fiscalizar y/o refiscalizar, en orden a confrontar dicha información con la planificación operativa respectiva y poder así determinar las razones de causalidad de potenciales desvíos emergentes al final de cada período.

En oportunidad de formular su descargo el auditado informa haber desarrollado un aplicativo complementario al PNRTv.2005, denominado Gestión de Órdenes de Inspección (GOI), que permitiría llevar un control respecto de cuál fue el origen de cada objetivo de fiscalización. Dicha circunstancia, y su utilización como mecanismo de control de gestión, no fue mencionada por la Dirección de Seguimiento y Control (DSyC) durante el desarrollo de las tareas de campo, por lo que dicha información será objeto de análisis en futuras auditorías.

2.a.2. Si bien se verificó la existencia de evidencias sobre el procesamiento y clasificación de los hallazgos por delegación regional, la emisión de informes estadísticos integradores que permitan visualizar el cuadro de situación operativa real a nivel nacional resulta todavía un tema pendiente de ejecución por parte de la DSyC. Sólo existen planillas de registración tabuladas que contienen, a modo de resumen, dicha información, sin clasificación y evaluación que coadyuven al desarrollo de conclusiones sobre la calidad de la fiscalización,

como etapa previa a la toma de decisiones de nivel gerencial.

2.a.3. De los 309 casos incluidos en la muestra de auditoría, originados en domicilios con antecedentes sin irregularidades, 87 se convirtieron en casos con irregularidades, lo cual representa un 28,16%. El 17,24% de este último grupo corresponde al hallazgo de empresas nuevas (15 casos) o diferentes a las fiscalizadas originalmente en la misma dirección. Vale decir que 72 casos con coincidencia de razón social se transformaron, a partir de la refiscalización, en infractores a las previsiones del PNRT (23,30%). Las regiones con mayor inestabilidad (zonas de riesgo), en cuanto al cumplimiento de la normativa laboral en vigencia, son las que corresponden a las delegaciones de Mendoza (27,59%), Corrientes (22,99%) Lomas de Zamora (11,49%) y Mar del Plata (11,49%), según surge del procesamiento de la información de la base de datos PNRT. De esta fuente surge también que el 18,06% de los casos devenidos en irregulares a partir de la refiscalización (13/72), se vinculan con inspecciones de trabajo realizadas originalmente con la intervención de un solo agente inspector, conforme la sugerencia oportunamente formulada por la DNF, en orden a mejorar el cumplimiento de las metas programadas. En este grupo se destaca la Delegación Regional de Corrientes con el 53,85% de los casos (7/13). En el lote de 222 expedientes tipo A, el 22,07% tiene el antecedente de fiscalizaciones oportunamente realizadas por las DR con intervención de un (1) solo agente inspector (49 casos). Se destacan aquí Tucumán con 17 casos (34,69%), Jujuy con 10 casos (20,41%) y San Martín con 8 casos (16,33%). Éstas son algunas de las consideraciones y/o evaluaciones que deberían realizarse en el ámbito de la DSyC, en mérito al cumplimiento de las funciones de control de gestión que hacen a su competencia específica.

2.b. De las inspecciones del Departamento de Diagnóstico y Procedimiento.

2.b.1. Según lo informado por el auditado, durante el ejercicio 2008, se llevaron a cabo un total de 13 visitas de inspección a delegaciones regionales (DR), para la evaluación y diagnóstico de la calidad de los procedimientos operativos y administrativos implementados en cada una de ellas, en cumplimiento de las funciones que son propias de este departamento (se emiten informes individuales por DR).

2.b.2. Las evidencias existentes, en cuanto a la registración de los datos obtenidos a partir de dichas visitas a las DR, no representan una metodología de procesamiento integral acorde con la función de control de gestión. Se advierte la ausencia de codificación, clasificación y evaluación de las observaciones producidas, así como también la carencia de informes estadísticos integradores, que aporten las opiniones y/o conclusiones necesarias para la eventual toma de decisiones, a nivel gerencial, sobre aspectos susceptibles de ser corregidos.

3. Sobre las acciones específicas de control de gestión:

3.a. De los procedimientos de control *ex ante*.

3.a.1. No existen evidencias suficientes que permitan verificar la metodología de participación de la DSyC en las etapas relacionadas con la definición de metas y la planificación de las acciones de fiscalización (producción bruta/volumen de tareas) inherentes a dichas metas.

El memo 22, elaborado por la DSyC el 18 de mayo de 2009, da cuenta de cierto grado de participación en reuniones vinculadas con la etapa de planificación de acciones de fiscalización primaria para el ejercicio 2008, todo lo cual, si bien no fue debidamente documentado, estaría "...plasmado en los informes de planificación confeccionados durante el año 2008 por la Dirección de Programación Operativa...".

3.a.2. No se verifica la existencia de ponderaciones sobre la razonabilidad de la asignación de recursos (humanos y materiales) a las diferentes áreas que interactúan en cumplimiento de las previsiones del PNRT; ello en función de la necesidad de determinar niveles de capacidad operativa mínima, normal y máxima, en materia de fiscalización, particular de cada región, a partir del análisis de los riesgos inherentes a cada una de ellas.

3.b. De los procedimientos de control *ex post*.

3.b.1. No se aportan evidencias sobre evaluaciones periódicas, por parte de la DSyC, del nivel de cumplimiento de las acciones de fiscalización oportunamente programadas, la determinación de eventuales desvíos respecto de la planificación original y la exposición de aquellas causas que los justifiquen. Los valores que, como ejecución física de metas y proyectos, se informan a través de los formularios elevados a la Dirección de Evaluación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda, sólo representan –cuantitativamente– las acciones llevadas a cabo en el transcurso de cada período. Los argumentos esgrimidos como causa de los desvíos sólo dan cuenta de un conjunto de otras actividades, diferentes a las contenidas en la exposición de la ejecución física respectiva, que deberían ser consideradas e incorporadas en la programación de acciones a llevar a cabo para alcanzar el nivel de la meta supuestamente establecida para el período.

3.b.2. No se desarrollaron indicadores que –en conjunto– permitan evaluar la calidad de la gestión de la DNF y cada una de las áreas que la integran, en cumplimiento de las previsiones del PNRT. Sólo se menciona la existencia de algunos supuestamente considerados en la etapa de planificación de acciones de fiscalización primaria (v.gr.: tasa de detección de trabajadores en situación de no registro, tasa de regularización de trabajadores, cantidad promedio de trabajadores relevados por establecimiento, etcétera), como coadyuvantes al mejoramiento de la calidad de las mismas (conf. memo 22/09-DSyC - tercer párrafo). No existen evidencias concretas sobre la utilización de

ellos. No se verifican el seguimiento, control y análisis posterior del comportamiento de dichos indicadores, por parte de la DSyC. Se acercó al equipo de auditoría actuante copia de un detalle expositivo (en formato Power Point), sobre una propuesta de indicadores de gestión del PNRT, desarrollada en el ámbito de la DNF en agosto de 2008, que se halla aún pendiente de aprobación e instrumentación.

3.b.3. No se implementó la utilización de tableros de comando, por áreas o regiones, que agilicen y mejoren el acceso a la información necesaria para la toma de decisiones.

3.b.4. No se confeccionan informes integradores que muestren los hallazgos (codificados y clasificados) y/o cuadro situacional por delegación regional (análisis FODA), resultantes a partir de las tareas de control llevadas a cabo por la DSyC.

3.b.5. Se advierte la ausencia de evidencias sobre procedimientos evaluativos, en materia de control de gestión, que afecten las dependencias que funcionan en el edificio sede de la DNF (direcciones de Programación Operativa, de Inspección Federal y de Resolución de la Fiscalización).

3.b.6. No se realizan ponderaciones que expongan los fundamentos de las acciones llevadas a cabo en el período bajo examen, tanto en materia de operativos de refiscalización como de visitas de diagnóstico y procedimiento, con la justificación de los niveles de cobertura resultantes en cada caso (17/38 y 13/38 delegaciones regionales, respectivamente), en orden al cumplimiento de una planificación operativa específica de la DSyC y/o de otros factores no previstos (denuncias, objetivos especiales, etcétera).

3.b.7. No se utiliza la base de datos PNRT como instrumento del control de gestión desarrollando, a partir de los datos en ella registrados, los canales y/o mecanismos de consulta que coadyuven al cumplimiento de dicha función. Para ello, uno de los obstáculos a sortear sería la heterogeneidad actual de los criterios de carga de datos en campos esenciales. A modo de ejemplo, el campo de la dirección de relevamiento, que se utiliza –entre otras cosas– para programar los operativos de refiscalización. Tal situación estaría en vías de solución a partir de la normalización de la base actual de domicilios de PNRT que se propone contratar con el Correo Argentino (conf. correo electrónico enviado a la DSyC el 4/6/2009, por parte de la Dirección de Sistemas Informáticos del MTEySS).

El proyecto de informe de auditoría fue enviado al organismo auditado para que formule las observaciones y/o comentarios que estime pertinentes, por nota AGN 9/10-A O2. Mediante nota s/nº, ingresada el 24 de junio de 2010, la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social adjunta los comentarios y/o aclaraciones respectivas, de cuyo texto surge una serie de comentarios sobre el proyecto de informe, que fueron tenidos en cuenta al momento de la redacción final del mismo.

La AGN efectúa las siguientes recomendaciones al MTEySS:

1. Incorporar a la rutina de procedimientos de control el análisis de la estructura presupuestaria, de la asignación y distribución de los recursos humanos y materiales, por áreas y/o regiones, y la relación con la planificación y ejecución del conjunto de acciones del período, necesarias para alcanzar el nivel de cumplimiento esperado de la/s meta/s oportunamente establecida/s para coadyuvar al logro de los objetivos del PNRT.

Esto debería aumentar la correlación entre los guarismos físicos y los monetarios, mejorando las debilidades existentes en materia de presupuestación, coadyuvando a la exposición precisa de las razones que expliquen los desvíos resultantes de la confrontación entre lo ejecutado y lo programado.

2. Instar a las áreas respectivas para que aúnen los esfuerzos necesarios que posibiliten la implementación de un plan anual de compras y/o contrataciones de bienes y servicios tendiente a la satisfacción de las necesidades básicas ordinarias del auditado.

3. Ampliar el nivel de cobertura del control hacia todas las áreas que participan y/o colaboran con la Dirección Nacional de Fiscalización, de manera de afianzar el rol del control de gestión, como unidad centralizadora integral de toda la información relacionada con la ejecución de las acciones que hacen a la competencia de la DNF.

4. Desarrollar informes estadísticos periódicos sobre el nivel de cumplimiento de las acciones programadas, determinando los desvíos emergentes, analizando sus razones de causalidad y emitiendo las opiniones y/o conclusiones correspondientes. Considerar, asimismo, la razonabilidad y conveniencia de producir informes de autoevaluación del nivel de cumplimiento de las acciones oportunamente planificadas en materia de control de gestión (refiscalización, visitas de diagnóstico y procedimiento, etcétera), ello a los efectos de jerarquizar y garantizar la calidad de las opiniones periódicamente vertidas sobre el particular.

5. Diseñar mecanismos de consulta complementarios a la base de datos PNRT que posibiliten la utilización de la misma, por parte de la DSyC, como instrumento principal en el cometido de las funciones de control de gestión. Para ello deberá promoverse –primigeniamente– la homogeneización de los criterios de carga de datos.

6. Desarrollar el conjunto de indicadores que permitan a la DSyC controlar y evaluar la gestión de la DNF y cada una de las áreas que la integran, en cumplimiento de las previsiones del PNRT.

7. Implementar la utilización de tableros de comando, por áreas de responsabilidad y/o regiones, que agilicen y mejoren el acceso a la información necesaria para la toma de decisiones.

8. Emitir informes integradores sobre los hallazgos y el cuadro situacional por delegación regional, emergentes de la ejecución de las tareas propias del control de gestión, incluyendo un análisis FODA sobre cada caso particular, que resulte pertinente a los efectos de promover el mejoramiento constante de la calidad de la función de fiscalización.

La AGN, como resultado de las observaciones efectuadas, análisis del descargo del organismo y de las recomendaciones formuladas, arriba a las siguientes conclusiones:

La Dirección Nacional de Fiscalización (DNF) se constituye en una de las áreas precursoras de la implementación del Sistema de Control de Gestión dentro del ámbito de la administración pública nacional, a través de la creación de una estructura administrativa que incluye un área especializada en dicha materia, como es la Dirección de Seguimiento y Control (DSyC).

La función específica de control de gestión se encuentra en la faz inicial, en cuanto a su desarrollo y crecimiento, dado que la mencionada dirección comenzó a realizar acciones de refiscalización y visitas de seguimiento a delegaciones regionales en 2008 (su estructura organizativa se aprobó en septiembre/07).

La problemática reseñada en el informe (definición de metas y programación de acciones de fiscalización y su control de ejecución) conlleva la imposibilidad de reali-

zar evaluación sobre la calidad de la gestión de la DNF como responsable de la instrumentación del PNRT.

Resulta necesario mejorar los modelos operativos y administrativos en vigencia, a los efectos de afianzar y jerarquizar el rol de control en la organización. Sólo a partir de ello, se logrará transformarlo en una herramienta útil tanto para el acceso a la información necesaria para la toma de decisiones gerenciales, como también para la exposición de los datos que reflejen el grado de eficiencia de las acciones adoptadas y su impacto en la comunidad.

La profundización de los mecanismos y procedimientos de control hasta aquí implementados, con más el incremento de los niveles de cobertura hacia todas las áreas que participan con la DNF en el cumplimiento del PNRT, redundarán en beneficio de un sistema de control de gestión eficiente e innovador.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez.
– Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. –
Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter
A. Agosto.*

ANTECEDENTES

Ver expedientes: 5.872-D.-2011 y 127-O.V.-2001.