



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA

**TRANSFERENCIAS DE FONDOS OTORGADAS EN EL MARCO DEL
PROGRAMA 16, ACCIONES DE EMPLEO, SUBPROGRAMA 1, ACCIONES DE
EMPLEO – ACTIVIDAD 1 y SUBPROGRAMA 4, SEGURO DE CAPACITACIÓN
y EMPLEO (SCYE) POR LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE TRABAJO y
EMPLEO**

ACTUACIÓN AGN N° 100/22 – Proyecto SICA N° 110300736

**GERENCIA DE CONTROL DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS NACIONALES
DEPARTAMENTO DE CONTROL DE TRANSFERENCIAS
A PROVINCIAS Y SECTOR PRIVADO**



Auditoría General de la Nación

Tabla de contenido

INFORME DE AUDITORÍA	1
1. Objeto de auditoría	1
2. Objetivos de la auditoría	1
3. Criterios y sus fuentes	2
4. Alcance de auditoría	3
4. 1. Desarrollo de los procedimientos	4
4. 2. Selección de la muestra	5
5. Aclaraciones previas	5
5. 1. Análisis presupuestario	7
5. 2. Análisis de las prestaciones	8
5. 3. Operatoria de las distintas prestaciones	12
5. 4. Seguimiento técnico y supervisión	13
6. Hallazgos	17
6. 1. Herramientas de gestión y ejecución presupuestaria	17
6. 1. 1. Ausencia de planificación estratégica integral y de herramientas básicas de gestión	17
6. 1. 2. Significativa subejecución presupuestaria	18
6. 1. 3. Inexistencia de respaldo de la información de la ejecución presupuestaria sobre indicadores de gestión	20
6. 2. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y equidad	21
6. 2. 1. Falta de evidencia sobre la medición del impacto del programa en el ODS 8.5	21
6. 2. 2. Fragmentaciones, brechas, duplicaciones y superposiciones en competencias, responsabilidades y funciones, dentro del organismo y con otros organismos	21
6. 2. 3. Inexistencia de instancias formales para la inclusión de las múltiples partes interesadas en la definición de prioridades	24
6. 3. Cumplimiento, control interno y transparencia	24
6. 3. 1. Incorrecta categorización y ausencia de publicación en el Boletín Oficial de la norma que asigna un subsidio extraordinario a	



trabajadores desocupados. Resolución de adjudicación cuestionada judicialmente.....	24
6. 3. 2. Demoras excesivas en los proyectos de instituciones	25
6. 3. 3. Deficiencias en el proceso de las rendiciones	27
6. 3. 4. Demoras en la aprobación y falta de intimación fehaciente...	28
6. 3. 5. No existió revisión ni actualización de los criterios de supervisión para las visitas a los proyectos	28
6. 3. 6. Mecanismo de verificación de condiciones para acceso a las prestaciones no formalizado y con información incompleta	30
6. 3. 7. Escaso nivel de difusión de la información sobre la gestión de las prestaciones	32
6. 3. 8. Implementación de la capacitación obligatoria en temática de género y violencia contra las mujeres (Ley 27.499).....	32
6. 3. 9. Cumplimiento del cupo de inclusión de personal con discapacidad (Ley 22.431, Art. 8).....	33
6. 3. 10. Cumplimiento de condiciones de accesibilidad de personas con movilidad reducida (Ley 24.314).....	33
7. <i>Comentarios del auditado</i>	34
8. <i>Recomendaciones</i>	34
8. 1. Herramientas de gestión y ejecución presupuestaria	34
8. 2. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y equidad.....	35
8. 3. Cumplimiento, control interno y transparencia.....	36
9. <i>Conclusión</i>	39
10. <i>ANEXO I</i>	41



Lista de acrónimos

AGN	Auditoría General de la Nación
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
Art.	Artículo
AT	Agencia Territorial
AUE	Asignación universal por embarazo
AUH	Asignación universal por hijo
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
	Dirección de Seguimiento de Gestión de Proyectos de Empleo y
DSGPEyFP	y Formación Profesional
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPT	Acciones de entrenamiento para el trabajo
E-SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera Internet
	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadores
INTOSAI	Superiores
MTEySS	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
OE	Oficinas de Empleo
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
PIL	Programa de inserción laboral
PPTT	Papeles de trabajo
SCyE	Seguro de Capacitación y Empleo
SEDRONAR	Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación
SINTyS	Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social
SPN	Sector Público Nacional



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA

TRANSFERENCIAS DE FONDOS OTORGADAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA 16, ACCIONES DE EMPLEO, SUBPROGRAMA 1, ACCIONES DE EMPLEO – ACTIVIDAD 1 y SUBPROGRAMA 4, SEGURO DE CAPACITACIÓN y EMPLEO (SCYE) POR LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE TRABAJO y EMPLEO

**Al Señor Secretario de
Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Dr. Julio Gabriel CORDERO**
S / D

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, en adelante AGN, procedió a efectuar un examen de los fondos transferidos por la entonces Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo en el marco del Programa 16, Acciones de Empleo, Subprograma 1, Acciones de Empleo – Actividad 1 y Subprograma 4, Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE).

1. Objeto de auditoría

El objeto de auditoría son las transferencias de fondos otorgadas en el marco del Programa 16, Acciones de Empleo, Subprograma 1, Acciones de Empleo – Actividad 1 y Subprograma 4, Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) de la entonces Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo¹ en el período comprendido entre el 1º de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2019.

2. Objetivos de la auditoría

El objetivo general es evaluar la gestión de las transferencias de fondos otorgadas en el marco del Programa 16, Acciones de Empleo, Subprograma 1, Acciones de Empleo –

¹ Desde el 21 de febrero de 2002, la entidad se denominó Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Decreto 355/2002). En 2018, pasó a depender del Ministerio de Producción y Trabajo y se denominó Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo (Decreto 802/2018). A partir del 11 de diciembre de 2019, el organismo volvió a ser Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Decreto 7/2019), hasta diciembre 2023, cuando pasó a denominarse Secretaría de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Capital Humano (Decreto 86/2023).



Auditoría General de la Nación

Actividad 1 y Subprograma 4, Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). Esta auditoría evalúa si los subprogramas mencionados se implementaron en forma eficaz, en cumplimiento con las normas, metas y objetivos para los que fueron creados.

Los objetivos específicos son:

- Verificar las tareas y desempeño de las unidades vinculadas a la ejecución y control de las transferencias del programa.
- Verificar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, metas físicas y financieras del programa.

3. Criterios y sus fuentes

- Decreto Poder Ejecutivo Nacional 336/2006, norma de creación del SCyE.
- Buenas prácticas administrativas y de gestión.
- Guía práctica para aplicación del Análisis de Fragmentaciones, Superposiciones, Duplicidades y Lagunas, Olacefs.
- Instructivo para cruce de datos de beneficiarios con ANSES, del Ministerio de Trabajo. Documento provisto por el auditado con el procedimiento de cruce de datos previo a las liquidaciones de prestaciones.
- Ley 22.431 de 1981. Sistema de protección integral de discapacitados.
- Ley 27.275 de 2016. Derecho de acceso a la información pública.
- Ley 27.467 de 2019. Ley de presupuesto.
- Ley 27.499 de 2019. Ley Micaela, de capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres.
- ODS 8.5 empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, Naciones Unidas, 2015.
- Resolución 1100/2012 del MTEySS. Reglamentación del SCyE.
- Resolución 1169/2007 del MTEySS. Reglamento general para la rendición de cuentas de fondos presupuestarios transferidos a gobiernos provinciales o municipales y Resolución SE 964/2008 y sus modificatorias, que regulan aspectos procedimentales del citado Reglamento.



Auditoría General de la Nación

- Resolución 1177/2019 del MTEySS. Convenios sectoriales. Autorización de un subsidio extraordinario, por única vez, por un monto de pesos cinco mil (\$ 5.000) a trabajadoras y trabajadores en situación de desempleo.
- Resolución 1862/2011 del MTEySS. Reglamento del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales.
- Resolución 2147/2010 del MTEySS. Reglamento de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización.
- Resolución 296/2018 de Jefatura de Gabinete de Ministros. Fija organigrama, misiones, funciones y acciones de niveles superiores y estructuras inferiores del MTEySS.
- Resolución 708/2010 del MTEySS. Entrenamiento para el trabajo. Reglamenta la prestación.
- Resolución 828/2014 del MTEySS. Creación del Programa Intercosecha.
- Resolución 1726/2015 del MTEySS. Reglamentación Programa Intercosecha.
- Resoluciones de aprobación de proyectos y habilitación de transferencias de fondos.

4. Alcance de auditoría

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental y las Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental de la AGN aprobadas por las Resoluciones 26/2015 y 186/2016 respectivamente, dictadas en virtud de las facultades conferidas en la Ley 24.156, artículo 119, inciso d.

El enfoque de auditoría de gestión está orientado a procesos y resultados. En lo que respecta a procesos, el análisis se centra en la evaluación del marco normativo y su cumplimiento, el relevamiento del circuito administrativo, los roles de las áreas intervinientes, los procedimientos involucrados, el control de la ejecución de fondos conforme a los compromisos suscriptos con las entidades participantes y la verificación de la rendición de las transferencias realizadas, así como la evaluación de la supervisión del Programa. Con respecto a los resultados, los procedimientos de auditoría buscan evaluar la eficacia en el logro de las metas y objetivos planificados y la equidad en la asignación de los beneficios, así como la alineación con Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) pertinentes.



4. 1. Desarrollo de los procedimientos

Entrevistas con funcionarios de las siguientes áreas:

- Dirección General de Administración y Programación Financiera
- Auditoría Interna
- Dirección de Administración y Control Presupuestario
- Coordinación de Programación Financiera
- Dirección Nacional de Promoción y Protección del Empleo
- Coordinación de prestaciones de empleo
- Dirección de Seguimiento de Gestión de Proyectos de Empleo y Formación Profesional
- Dirección Programa de Empleo Independiente y Entornos Productivos Locales
- Dirección de Asuntos legales

Análisis de la siguiente documentación:

- Normativa del programa
- Información presupuestaria detallada sobre metas y ejecución física y financiera
- Organigrama: elaboración de flujograma de áreas críticas
- Estadísticas públicas sobre el programa (Boletín estadístico de la seguridad social, etc.)
- Informes de gestión y cuadros de liquidaciones por prestaciones, población beneficiaria, por sexo y provincia
- Búsqueda de información periodística y/o académica
- Estado de situación de expedientes judiciales
- Informes internos sobre el programa
- Resoluciones que otorgan beneficios sociales
- Actuaciones donde consten resoluciones de transferencias a instituciones participantes del programa y sus rendiciones
- Solicitud de cruzamientos de información entre los distintos organismos para la detección de irregularidades (MTEySS, ANSES, SINTyS)
- Verificación de cumplimiento de la Ley 27.275 de acceso a la información



Auditoría General de la Nación

- Verificación de cumplimiento de la Ley 27.499 de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado Nacional, Ley Micaela
- Verificación de cumplimiento de la Ley 24.431 de cupo laboral de discapacidad
- Evaluación del progreso en la implementación del ODS 8 meta 8.5
- Cotejo de registros en las bases de datos de la plataforma gestión de empleo

4. 2. Selección de la muestra

Con respecto a las transferencias a personas (partida 5.1.4, la cual representa el 97% del universo auditado), se analizó el proceso y los procedimientos de intercambio de información entre el Ministerio, ANSES y SINTyS. Adicionalmente, se analizaron las prestaciones rechazadas y sus motivaciones para el universo de casos.

Por su parte, las transferencias a instituciones culturales y sociales y sin fines de lucro (partidas 5.1.7 y 5.2.4), a cooperativas (5.1.8 y 5.2.5), a universidades (5.6.1) y a gobiernos municipales (5.7.6 y 5.8.6) representan el 3% del monto devengado.

Del Programa 16 – Subprograma 1- Acciones de empleo, cuyo monto devengado fue de \$ 47,3 millones, distribuidos en 97 expedientes, se tomó una muestra de 16 expedientes que cubren \$ 19,4 millones (41% del total). La muestra de expedientes se segmentó de manera de tomar al menos un expediente de las seis prestaciones que transfieren fondos a instituciones (Construir Empleo, Empleo Independiente y Entramados Productivos, Entrenamiento para el Trabajo, Trabajo Autogestionado, Emprendimientos independientes), y sujeto a la condición de que la institución beneficiaria reciba más de \$ 1,5 millones en el año.

En cuanto a las transferencias por el mismo concepto, pero correspondientes al Subprograma 04 – Seguro de capacitación y empleo, se analizó el 100% de los expedientes (20 en total) correspondientes a \$ 8,8 millones para el ejercicio auditado.

5. Aclaraciones previas

En 2019, la principal finalidad del Programa 16 - Acciones de Empleo fue brindar apoyo a través de distintas herramientas a personas desocupadas en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y/o su inserción en empleos de calidad.

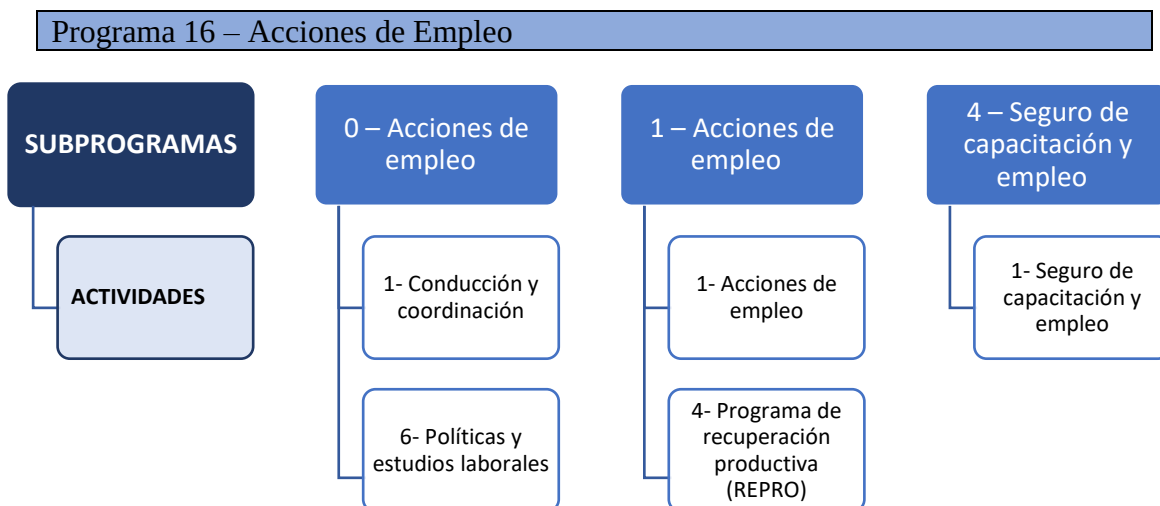


Más concretamente, a la Unidad Ejecutora del programa, la Secretaría de Empleo, le corresponde diseñar y ejecutar programas de transferencias orientados a promover la inclusión laboral, en particular de personas en situación de vulnerabilidad laboral tales como jóvenes, mujeres, comunidades indígenas, personas de la diversidad sexogenérica y personas con discapacidad, entre otras. Hay tres grandes grupos de prestaciones, las cuales a su vez se pueden subdividir en otras según el ámbito donde se desarrollen o la población objetivo:

- a) políticas de promoción del empleo: ofrecen herramientas para la creación y sostenimiento de empleos decentes, tanto en empresas y cooperativas como en forma independiente
- b) políticas de formación profesional: promueven la calificación de trabajadoras y trabajadores a través de cursos de formación y certificación de competencias
- c) políticas de sostenimiento del ingreso: generalmente apuntan a cubrir una falta temporaria de ingresos

Durante el período auditado, el Programa 16 se dividía en 3 subprogramas y 4 actividades presupuestarias, de la manera que se expone en el Cuadro 1.

Cuadro 1- Subprogramas y actividades del Programa 16 -Acciones de empleo-, de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo en 2019



Fuente: Presupuesto 2019

El Subprograma 1 se divide en dos actividades: 1 -Acciones de empleo- y 4 -Programa de Recuperación Productiva (REPRO)-. La Actividad 1 tiene por finalidad



Auditoría General de la Nación

principal (aunque no exclusivamente) insertar a personas desocupadas en el empleo y/o mejorar su empleabilidad o sostener sus ingresos. En cambio, en la Actividad 4, las acciones se orientan a atender la situación de personas empleadas en empresas o sectores en crisis mediante la suscripción de convenios de mantenimiento del empleo.

Por su parte, el objetivo del Subprograma 4 -Seguro de capacitación y empleo- es brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral.

5. 1. Análisis presupuestario

Sumando las transferencias auditadas (del Programa 16 - Acciones de empleo-, Subprograma 1 – Actividad 1 y Subprograma 4) se devengaron \$1.868,6 millones en 2019, monto que representó un 18,7% del gasto de la entidad en ese período.

Cuadro 2- Gastos totales de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, presupuesto devengado, en millones de pesos, año 2019

Programa - Subprograma - Actividad	Bienes de Consumo	Bienes de Uso	Gastos en Personal	Servicios No Personales	Transferencias	Total general
1 Actividades Centrales	17,4	54,2	779,2	1.340,6	638,2	2.829,5
16 Acciones de Empleo	0,3	0,2	149,2	13,4	2.316,1	2.479,2
0 Acciones de Empleo	0,3	0,2	149,2	8,9	1,4	160,1
1 Acciones de Empleo	-	-	-	4,1	2.265,5	2.269,6
1 Acciones de Empleo	-	-	-	4,1	1.819,4	1.823,6
4 Programa de Recuperación Productiva (REPRO)	-	-	-	-	446,1	446,1
4 Seguro de Capacitación y Empleo	-	-	-	0,3	49,2	49,5
1 Seguro de Capacitación y Empleo	-	-	-	0,3	49,2	49,5
20 Formulación y Regulación de la Política Laboral	3,4	0,1	315,8	28,8	0,2	348,2
22 Regularización del Trabajo	8,4	6,4	158,0	26,0	-	198,8
23 Acciones de Capacitación Laboral	2,0	24,4	72,5	268,2	2.509,5	2.876,6
24 Sistema Federal de Empleo	0,4	-	99,9	9,3	0,0	109,6
25 Acciones de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico	0,4	-	74,7	8,3	-	83,4
26 Acciones de Atención Ciudadana y Servicios Federales	16,4	0,0	922,9	125,9	-	1.065,3
Total general	48,7	85,4	2.572,3	1.820,4	5.463,9	9.990,7

Fuente: e-sidif

El 97% de las transferencias auditadas se destinaron a ayudas sociales a personas. El restante 3% se destinó a instituciones (cooperativas, universidades, gobiernos municipales y principalmente instituciones culturales y sociales sin fines de lucro), las que proveen las capacitaciones y nuclea las actividades destinadas a mejorar la empleabilidad de los beneficiarios de transferencias.



Auditoría General de la Nación

Cuadro 3- Transferencias por partida principal y parcial de las actividades auditadas, presupuesto devengado, en millones de pesos, año 2019

Partida principal y parcial	1 Acciones de Empleo	1 Seguro de Capacitación y Empleo	Total general
5.1. Transf. al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes	1.795,2	48,2	1.843,4
5.1.4. Ayudas Sociales a Personas	1.772,1	40,4	1.812,5
5.1.7. Transf. a Otras Instituc. Culturales y Soc. S/Fines de Lucro	19,8	7,8	27,6
5.1.8. Transferencias a Cooperativas	3,2	-	3,2
5.2. Transf. al Sector Privado para Financiar Gastos Capital	15,5	-	15,5
5.2.4. Transf. a Otras Inst. Cult. y Sociales sin Fines de Lucro	11,2	-	11,2
5.2.5. Transferencias a Cooperativas	4,2	-	4,2
5.6. Transferencias a Universidades Nacionales	0,2	1,0	1,2
5.6.1. Transferencias a Univ. Nac. p/financiar Gastos Corrientes	0,2	1,0	1,2
5.7. Transf. a Inst. Prov. y Mun. para Fin. Gastos Corrientes	0,4	-	0,4
5.7.6. Transferencias a Gobiernos Municipales	0,4	-	0,4
5.8. Transf. a Inst. Prov. y Mun. para Financ. Gastos de Capital	8,2	-	8,2
5.8.6. Transferencias a Gobiernos Municipales	8,2	-	8,2
Total general	1.819,4	49,2	1.868,6

Fuente: e-sidif

5. 2. Análisis de las prestaciones

Del análisis de la base de liquidaciones provista por el auditado surge que el Subprograma 1, Actividad 1 -Acciones de empleo-, administró en 2019 alrededor de 44 prestaciones diferentes. La más significativa en 2019 fue la denominada “Convenios sectoriales”. A través de esta prestación se liquidaron \$649.965.000, lo que representó el 33% del total de las transferencias de esta actividad presupuestaria. Este subsidio por única



Auditoría General de la Nación

vez de \$5000 por beneficiario se otorgó simultáneamente con otros bonos de \$5.000 concertados con el sector privado y otorgados también a empleados estatales² y, a fin de año, a jubilados³.

La suma de las cinco prestaciones más significativas explica el 68% de la ejecución de la actividad presupuestaria aludida. Estas incluyen las prestaciones Convenios sectoriales, Intercosecha, Programa de fortalecimiento de empleo, Entrenamiento para el trabajo, las cuales se describen en el cuadro a continuación.

Cuadro 4- Principales prestaciones de Acciones de Empleo, descripción, monto liquidado en 2019 y porcentaje del total

Prestación	Concepto	Liquidado (en \$)	% del total
Convenios sectoriales	Transferencias de \$5.000 por beneficiario que se otorgaron a fin de 2019 sin otra condición que la de estar en situación de desempleo y no contar con otro beneficio ni jubilación.	649.965.000	33%
Intercosecha	Tiene por objeto asistir a los trabajadores/as temporarios del sector agrario y agroindustrial, que se encuentren inactivos durante el período entre cosechas o cultivos.	312.714.670	16%
Programa de fortalecimiento de empleo	Su objetivo es contener situaciones transitorias de posible conflictividad laboral en empresas que han visto reducidos sus ingresos. Se brinda una ayuda económica mensual descontable del salario a las personas trabajadoras. Se gestiona mediante convenios con los gobiernos provinciales, y/o sindicatos, y la Secretaría de Empleo. La duración y el monto de la ayuda económica se establecen para cada situación particular.	151.751.200	8%
Entrenamiento para el trabajo con personas con discapacidad, sector público/privado	Tiene por objeto incrementar las competencias, habilidades y destrezas de trabajadores/as desocupados/as con discapacidad y promover su inserción laboral a través del desarrollo de prácticas calificantes en ambientes de trabajo que incluyan procesos formativos y el	117.564.600	6%

² Decreto 589/2019.

³ Decreto 73/2019.



Auditoría General de la Nación

	acompañamiento de una tutoría especializada.		
Entrenamiento para el trabajo en instituciones sin fines de lucro – componente oficios	Permite a las empresas entrenar aprendices en un puesto de trabajo a través de un proceso de aprendizaje práctico, compartiendo el costo con el Ministerio de Trabajo. Para acceder a este beneficio, las empresas tienen que incorporar en sus propuestas formativas a trabajadores/as desocupados/as mayores de 18 años pertenecientes a distintos programas nacionales. Durante el desarrollo del proceso formativo no se establece una relación laboral entre la empresa y los trabajadores sino un acuerdo de entrenamiento. Posteriormente, si la empresa decide incorporar a estos aprendices ya entrenados, obtiene un beneficio económico por su contratación.	104.125.000	5%
Otros		626.829.067	32%
Total		1.963.019.537	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las liquidaciones y documentación del auditado.

En el caso del Subprograma 4, Actividad 1 -Seguro de capacitación y empleo-, durante 2019 se asignaron montos a beneficiarios correspondientes a 21 prestaciones diferentes, pero las tres principales explican el 90% de los montos liquidados. Estas se describen a continuación.

Cuadro 5- Principales prestaciones del Seguro de Capacitación y Empleo, descripción, monto liquidado en 2019 y porcentaje del total

Prestación	Concepto	Devengado	% del total
Seguro de capacitación y empleo	La persona tiene derecho a percibir una prestación dineraria mensual de \$225 de carácter no remunerativa, por un máximo de 24 periodos. La registración de los/as beneficiarios/as en este programa les abre la oportunidad para acceder a otras prestaciones que buscan contribuir a la actualización de sus competencias laborales, el desarrollo de su proyecto formativo y en la búsqueda activa de empleo a través de la participación en distintas actividades de capacitación y orientación laboral.	21.532.168	48%



Auditoría General de la Nación

Empleo independiente (apoyo a capital)	Una de esas prestaciones brinda apoyo para desarrollar emprendimientos. Concretamente, brinda capacitación en gestión empresarial, ayuda a formular el plan de negocios, acompaña con tutorías para ponerlo en marcha y en su crecimiento. Además, lleva a los emprendedores a ferias y rondas de negocios y los contacta para que puedan vender sus productos. En 2019 se otorgaba un monto único que rondaba los \$70.000 para la capitalización inicial y al año se podía acceder a una capitalización por socio del 50% del valor otorgado inicialmente.	14.198.754	32%
Acciones de Entrenamiento para el trabajo – Sector Privado	Las acciones de entrenamiento para el trabajo están dirigidas a mejorar las condiciones de empleabilidad de trabajadores desocupados mediante el desarrollo de prácticas en ambientes de trabajo que incluyan procesos formativos y acciones de tutoría tendientes a enriquecer sus habilidades y destrezas.	4.539.025	10%
Otros		4.492.455	10%
Total		44.762.402	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las liquidaciones y documentación del auditado.

Según el Informe UAI 005/2021, la cantidad total de beneficiarios para las distintas prestaciones del Programa fue 371.054 personas. Estas se agrupan en dos de los objetivos centrales: mantenimiento del empleo, asistencia a la inserción laboral y en un tercer pilar estaría el SCyE. La prestación que más cantidad de beneficiarios tuvo fue el subsidio de \$5000 (que en distintos documentos lleva nombres diferentes), el que llegó a 129.993 personas.

Cuadro 6. Prestaciones y beneficiarios del Programa 16 en 2019

Sub-programa	Líneas de trabajo	Cantidad de personas
1	906-Convenios y Acciones Especiales de Empleo	129.993
	A) Mantenimiento del Empleo Privado	
	844-Programa de Recuperación Productiva 2004	34.781
	848-Programa Fortalecimiento de Empleo	12.017
	107-Sostenimiento Empleo Urbano	30
	865-Sostenimiento de Empleo Frente a la Emergencia Climática	816
	866-Sostenimiento de Empleo Pequeños Productores Rurales	2.058



Auditoría General de la Nación

	845-Programa Empleo Autogestionado	5.549
	103-Interzafra	50.615
	B) Asistencia a la Inserción Laboral	
	124-Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo -Línea 1	566
	385-Talleres Protegidos de Producción	6.766
	684-EPT para Personas con Discapacidad Sector Público	5.217
	702-EPT Sector Público	72
	399-Entrenamiento Crédito Fiscal	341
	685-EPT para Personas con Discapacidad Sector Privado	2.012
	686-EPT Sector Privado	61.025
	705-Acciones Especiales de Entrenamiento para el Trabajo en ISFL	1.081
	721-Entrenamiento para el trabajo en ISFL-Componente Oficinas	11.047
	731-Entrenamiento para el Trabajo en ISFL-Componente Oficinas para personas con discapacidad	1.557
	856-PIL PÚBLICO para Personas con Discapacidad	230
	2010-PIL PRIVADO 2020	172
	2012-PIL PNTF	264
	2017-PIL EMPALME	14.623
	855-PIL PRIVADO para Personas con Discapacidad	81
	896-PIL PRIVADO 2008	2.189
	1890-PIL Público Oficinas de Empleo	516
	711-Construir Empleo - Entrenamiento para el Trabajo	145
	695-Curso de Gestión Empresarial	5.337
	696-Empleo Independiente	2.981
	698-Refinanciamiento empleo independiente	379
	796-Formalización de Empleo Independiente	126
	1697-Refinanciamiento empleo independiente (discapacidad)	40
	1696-PEI Discapacitados o Promover	485
4	Seguro de Capacitación y Empleo	17.943
	TOTAL	371.054

Fuente: Informe de Auditoría N° 005/2021, "Programas de empleo y capacitación laboral - ejercicio 2019. Asignación presupuestaria – controles internos sobre proyectos ejecutados por provincias y municipios"

5. 3. Operatoria de las distintas prestaciones

Acceso a prestaciones. El otorgamiento de algunas de las prestaciones, por ejemplo, las vinculadas al Seguro de Capacitación y Empleo, se originan en las agencias territoriales (AT). Estas oficinas reciben al potencial beneficiario, analizan su situación y, si reúne las condiciones necesarias, se lo incorpora a alguna de las acciones que desarrolla el Ministerio con el objeto de mejorar su empleabilidad y/o incorporación al mercado laboral. Las AT deben confeccionar y mantener actualizadas las historias laborales y son las responsables



primarias de realizar el seguimiento de la participación de los beneficiarios en las prestaciones ofrecidas.

Controles informáticos. La Coordinación de Programación Financiera es la responsable de verificar: 1) la consistencia de los datos personales de los participantes registrados en la plataforma informática; 2) el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y permanencia y 3) la inexistencia de incompatibilidades.

Con este fin, la Secretaría de Empleo articula mecanismos de intercambio de información con la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS) del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con otros organismos públicos nacionales y con las provincias y municipios que adhieran y con la base de datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social correspondiente al Plan Nacional de Regularización del Trabajo y otras que resulten de utilidad.

Autorización de pagos. Los pagos de prestaciones dinerarias son autorizados por la Secretaría de Empleo a través del acto administrativo de imputación y liberación de fondos presupuestarios.

5. 4. Seguimiento técnico y supervisión

Algunas de las prestaciones corresponde supervisarlas mediante visitas que se realizan en el marco del Reglamento de Seguimiento Técnico y Supervisión de Acciones de Empleo y Formación Profesional (aprobado por la Resolución de la SE 2147/2010 y sus modificatorias) cuyo objeto es establecer los procedimientos y circuitos operativos para el seguimiento técnico, la supervisión y la fiscalización de los planes, programas y proyectos de empleo y formación profesional que se ejecuten en la órbita de la Secretaría de Empleo.

En estos casos, el monitoreo y el control está a cargo de la Dirección de Seguimiento de Gestión de Proyectos de Empleo y Formación Profesional (DSGPeyFP) y se realiza con la asistencia de las Direcciones Regionales dependientes de la Subsecretaría de Articulación Territorial, en los circuitos y procedimientos descentralizados en las Agencias Territoriales.

Para tal fin se establecen metas: la selección debe tener en cuenta determinados criterios como el territorial, funcional, institucional, temático y poblacional. La Agencia



Auditoría General de la Nación

Territorial debe elaborar la programación periódica de las visitas y llevarlas a cabo mediante sus supervisores/as, en tanto que la DSGPEyFP debe analizar el grado de cumplimiento de la meta elaborada. La visita debe ser registrada en la plataforma informática.

Durante el desarrollo de la visita, la supervisión debe realizar, entre otras, las siguientes tareas:

- Identificar y entrevistar a las personas responsables de cada uno de los proyectos/prestaciones como así también a la persona a cargo del desarrollo de las actividades (tutor, docente, personal técnico contratado, etc.) con el fin de tener información sobre su desarrollo; de ser posible tomar registros fotográficos, videos u otra evidencia de imágenes;
- Completar el formulario impreso de Visita de Supervisión correspondiente, integrando toda la información allí requerida;
- Controlar la nómina de los/as participantes vinculados a los proyectos/prestaciones, verificando sus datos filiatorios y completando la información requerida sobre su asistencia;
- Analizar si una o más de las situaciones observadas durante la visita amerita la confección de un Formulario de Observación, por haber detectado alguna situación que pueda identificarse como desvío; recibir el descargo y orientar a la institución para su elaboración en el momento de la visita.

De acuerdo a la normativa citada, desvíos son “circunstancias que dificulten o impidan el efectivo desarrollo del proyecto/prestación y/o que afecten sustancialmente su calidad, y/o demuestren incumplimientos de compromisos asumidos y/o falta de accesibilidad y/o gratuidad de las prestaciones brindadas a los/as participantes”. Estos desvíos pueden ocurrir, por ejemplo, en los siguientes casos:

- La institución no respeta las condiciones administrativas y técnicas de ejecución de los proyectos o las prestaciones según las obligaciones aprobadas y reglamentadas (cronograma de días y horarios, identidad del recurso humano comprometido, cantidad máxima de participantes por grupo, administración ordenada del libro de curso o registro de asistencia entre otros);



Auditoría General de la Nación

- La institución realiza modificaciones en las actividades del proyecto o la prestación no autorizadas y que no son indispensables para su desarrollo efectivo y/o no cumple con los resultados comprometidos;

- No coincide la identidad y/o cantidad de los participantes del proyecto o la prestación respecto de los vinculados al mismo y/o se detectan ausencias reiteradas o abandono;

- Los dispositivos y/o rubros financiados en los proyectos y las prestaciones no se adquirieron y/o no se aplican a las actividades comprometidas y/o presentan modificaciones y/o no cumplen con las condiciones técnicas respecto a la propuesta aprobada;

- Espacio físico inexistente o inadecuado para las actividades del proyecto o la prestación;

- Domicilio inexistente y/o falta de coincidencia del domicilio declarado en el proyecto/prestación por parte de la institución; ninguna dirección de correo electrónico y/o datos telefónicos de contacto declarados son válidos;

- El proyecto o la prestación no se encuentra en ejecución, las actividades no iniciaron o sufrieron su interrupción;

- La institución no cumple con el pago proporcional de la prestación económica/gastos de traslado y refrigerio y/o asigna tareas a la/el participante por fuera de las comprometidas en el proyecto o la prestación;

- Ausencias reiteradas y/o permanentes de los recursos humanos contratados y/o designados y/o incumplimiento de sus tareas;

Las instituciones deben regularizar los desvíos detectados, la Agencia Territorial debe registrar el resultado de estas acciones en la plataforma informática y confeccionar (a través de su área de Seguimiento Técnico y Supervisión), un informe técnico donde se propone un curso de acción a seguir y se consideran las acciones correctivas realizadas por la institución. Asimismo, debe realizar la desvinculación de los participantes que no regularizaron su asistencia al proyecto o prestación o sobre aquellos en los que no se



Auditoría General de la Nación

demostró su participación en las actividades, todo ello de acuerdo a la normativa de cada proyecto/prestación.

Sin perjuicio del informe técnico citado, en los casos en que los desvíos no hayan sido regularizados, el/la Jefe/a de la Agencia Territorial debe realizar un informe de recomendación con su opinión y con una orientación respecto de las decisiones a tomar por las unidades de nivel central.

Las intervenciones del nivel central se producen cuando aparecen supervisiones con resultado observado no regularizado o ausencia reiterada o abandono de las actividades por parte de los participantes y que no hubieran sido regularizadas mediante la Agencia Territorial. En este último caso, la DSGPEyFP debe solicitar la desvinculación en la plataforma informática de los participantes que correspondan.

Para el caso de desvíos no regularizados por parte de las instituciones, la Dirección citada debe elaborar un Dictamen Técnico Legal en el que sugerirá el curso de acción a seguir y lo pondrá a consideración de la Unidad Central correspondiente de acuerdo al Programa en que se enmarque el proyecto o la prestación; las instituciones deben responder incorporando su opinión para orientar la toma de decisiones.

Finalmente, la Secretaría de Empleo podrá disponer la aplicación de las siguientes medidas correctivas, compensatorias o sancionatorias: 1) Modificar en todo o en parte los/as proyectos/prestaciones comprometidos/as y aprobados/as; 2) Dar de baja el proyecto o prestación; 3) Rescindir el convenio en el que se enmarque y exigir a la institución el reintegro de fondos transferidos; 4) Recalcular la emisión de cuotas para la cancelación de obligaciones por parte de la institución responsable; 5) Suspender la aprobación de nuevos compromisos a favor de la institución por un plazo de seis meses hasta dos años; 6) Dar de baja la inscripción de la institución responsable en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE) por un plazo máximo de tres años; 7) Cualquier otra medida correctiva, compensatoria o sancionatoria prevista por los marcos normativos o regulatorios de proyectos y prestaciones y/o de los Programas de Empleo y Formación Profesional.



Auditoría General de la Nación

Los actos administrativos dictados o medidas adoptadas por la Secretaría de Empleo serán notificados en forma fehaciente a la institución u oficina de empleo a través de la Agencia Territorial.

Por otra parte, existe otro tipo de prestaciones a las que no se accede a través de las Agencias Territoriales, y no están sujetas a la supervisión descrita en los párrafos anteriores, tales como Intercosecha, Convenios sectoriales o las de sostenimiento del empleo o ingresos (Programas de Fortalecimiento del Empleo). En estos casos, los beneficiarios no necesariamente tienen historia laboral. De entrevistas con el auditado surge que tal es el caso de los trabajadores temporarios de azúcar y limón en la provincia de Tucumán y yerba en la provincia de Misiones: en general son los sindicatos (y en algunos casos los empleadores como en el caso de la provincia de San Juan) los que elaboran listados con datos básicos. No obstante, todos los beneficiarios deben cumplir con las reglas de cruce con ANSES, según lo establezca la normativa de cada prestación.

6. Hallazgos

6. 1. Herramientas de gestión y ejecución presupuestaria

6. 1. 1. Ausencia de planificación estratégica integral y de herramientas básicas de gestión

La planificación estratégica es considerada una buena práctica en la gestión de los recursos públicos. Es una herramienta indispensable que permite establecer metas claras, identificar prioridades, asignar fondos de manera eficiente, monitorear el progreso y hacer ajustes oportunos cuando se estime necesario.

El programa analizado carece de una planificación estratégica integral. La falta de planificación se evidencia en la falta de objetivos medibles, metas para cada una de las prestaciones y un plan de acción detallado que articule el conjunto de prestaciones que financia. El programa auditado no cuenta con herramientas básicas de gestión que permitan evaluar su eficiencia, eficacia, economía, efectividad ni equidad. A la misma conclusión llega el informe de auditoría interna: el Informe UAI 005/2021 señala una falta de planificación estratégica (el último plan estratégico se produjo en 2012 para el período 2012-



2015), con la consecuente falta de indicadores de cumplimiento, de resultados y de impacto que permitan evaluar las distintas prestaciones y tomar decisiones de gestión.

6. 1. 2. Significativa subejecución presupuestaria

En ambas actividades del Programa se verificó subejecución del gasto respecto de lo inicialmente planificado. En Acciones de empleo se devengó un 83,5% del crédito inicial mientras que en el caso del SCyE la subejecución fue mucho más significativa: sólo se devengó 9,2% del crédito inicial. En ambos subprogramas (y a pesar de la inflación), el crédito vigente se vio recortado respecto del presupuesto inicial.

Cuadro 7- Transferencias presupuestadas, vigentes, pagadas y devengadas en millones de pesos, año 2019 y porcentaje de ejecución financiera

	Presupuesto inicial	Crédito vigente	Pagado	Devengado	Devengado / Inicial
1 Acciones de Empleo	2.179,7	1.824,8	1.747,5	1.819,4	83,5%
1 Seguro de Capacitación y Empleo	537,4	52,4	46,3	49,2	9,2%
Total general	2.717,1	1.877,3	1.793,7	1.868,6	68,8%

Fuente: e-sidif

El recorte porcentual más importante se produjo en el SCyE. En este subprograma ya se venía produciendo una disminución año a año. Ello se dio en un contexto en que algunos programas dirigidos a personas sin ingresos, desempleadas o trabajando en mercados informales se fueron desplazando al Ministerio/Secretaría de Gobierno de Desarrollo Social.⁴ Pero incluso dentro del Ministerio/Secretaría de Gobierno de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se dieron algunas reestructuraciones que priorizaron los programas dirigidos a jóvenes (Programa 23) y algunas líneas de acción esporádicas, como por ejemplo transferencias a empleados de empresas concursadas (RePro). En cambio, el SCyE, sucesor del Programa Jefes de Hogar creado en 2002, fue cerrando su ingreso a nuevos aspirantes. Subejecución generalizada en metas físicas.

Se observa una disminución anual y subejecución generalizada de las metas físicas en el programa bajo análisis.

⁴ Desde el Decreto 86/23, también forma parte del Ministerio de Capital Humano.



Auditoría General de la Nación

En la línea referida a “Empleo transitorio” se otorgaron 136.009 beneficios, lo que arroja un desvío de 32% por debajo del nivel programado, debido a la menor participación de desocupados, principalmente en la línea de Interzafra (o Intercosecha). Dicho plan ofrece una compensación a los trabajadores temporales que se desempeñan en actividades cíclicas para fomentar el trabajo en la agroindustria.

El producto denominado “Mantenimiento del Empleo Privado” incluye las iniciativas de Recuperación Productiva -RePro- (el cual no fue objeto de auditoría) y de Trabajo Autogestionado. El RePro otorga subsidios a trabajadores de empresas y áreas geográficas en crisis, de manera de completar la remuneración básica que paga el empleador mediante una suma fija mensual remunerativa y por el plazo de hasta 12 meses. Las acciones de Trabajo Autogestionado se orientan a atender la situación de trabajadores que procuran concretar iniciativas laborales autogestionadas en forma asociativa. La meta se ejecutó con un desvío negativo del 30%; según el auditado, esto fue así debido principalmente a la menor presentación de empresas solicitando su inclusión y también porque hubo cambios en el circuito de gestión y otorgamiento del programa.

En “Asistencia Técnica Proyecto Pago Único” el objetivo es promover la inserción laboral de los trabajadores desocupados a través del desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos para el autoempleo. Se observó un desvío negativo (16%), explicado por una disminución en la cantidad de participantes de Programas de Empleo que optan por presentar y gestionar proyectos de autoempleo.

En “Asistencia para la Inserción Laboral” se promueve la inserción de trabajadores desocupados en empleos de calidad mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su dotación de personal. Los empleadores pueden descontar el incentivo económico del salario del trabajador y abonar la diferencia que corresponda. Según el Informe de Ejecución Física Financiera de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), se presentó un desvío por encima de lo programado producto del pago de un subsidio extraordinario, por única vez, para los desempleados que reunieran los requisitos establecidos. No obstante, cabe aclarar dos temas: por un lado, hubo una disminución de la meta anual a 400.000 beneficios desde su valor inicial de 600.000. Pero además, la inclusión de un beneficio extraordinario a desempleados no coincide con la



descripción del producto que es asistencia para la inserción laboral, contribución a los ingresos de personas ocupadas e incentivos para aumentar la dotación de personal. Es decir, se utiliza una meta para mostrar cumplimiento, pero en realidad, el beneficio otorgado no estaba planificado.

En el caso del Seguro de capacitación y empleo se observa la mayor disminución de año a año en la ejecución física y el mayor desvío negativo. Aún con una reprogramación de 400.000 beneficios a 240.000, solo se ejecutaron 92.735, lo que implica un desvío negativo de 61,4%. Según el informe de la ONP, se debe a la desvinculación del Seguro de Capacitación y Empleo de personas que incumplen los requisitos de permanencia y a la menor cantidad de personas que se inscribieron. Según el auditado, las dificultades para actualizar el monto de la prestación básica (de entre \$200 y \$225 mensuales establecido por Decreto 336/2006), así como un cambio estructural en el esquema de prestaciones destinadas a desempleados, explican la caída en la importancia de este programa, caída que se venía observando año tras año y continuó luego del período auditado. En tal sentido, se observa que las metas físicas no reflejan una efectiva planificación. En muchos casos, las metas físicas se basan en los valores presentados en años anteriores.

6. 1. 3. Inexistencia de respaldo de la información de la ejecución presupuestaria sobre indicadores de gestión

Los indicadores de gestión son herramientas esenciales para la administración pública: ellos permiten evaluar la efectividad de las políticas, informar la toma de decisiones, garantizar la transparencia, y optimizar el uso de los recursos, contribuyendo en última instancia a mejorar el desempeño.

Conforme al Presupuesto 2019, el único indicador de gestión para este Programa era lograr una tasa de inserción laboral de los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo del 28%. Según el auditado, exactamente un 28% de los beneficiarios son reinsertados en el mercado laboral.

Al solicitar la evidencia, la metodología de cálculo o cualquier respaldo para esta estimación, la entidad no presentó documentación alguna, lo cual no permite validar el resultado de este indicador y medir la efectividad del programa.



6. 2. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y equidad

6. 2. 1. Falta de evidencia sobre la medición del impacto del programa en el ODS 8.5

Los objetivos del programa auditado se vinculan al Objetivo de Desarrollo Sostenible 8.5: lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. No obstante, no hay evidencia de su impacto sobre los indicadores relevantes del ODS 8.5. Adicionalmente, a pesar de haberse solicitado y buscado en el sitio web, no se recibió ni se encontró documentación que vincule los resultados conseguidos con este programa, ni otros relacionados, con respecto al impacto sobre las tasas de empleo ni sobre los niveles de remuneraciones, menos aún segmentados por género, grupo etario o condición de discapacidad.

6. 2. 2. Fragmentaciones, brechas, duplicaciones y superposiciones en competencias, responsabilidades y funciones, dentro del organismo y con otros organismos

Existen varios programas que presentan algunas similitudes con el Programa auditado. Entre estos se destacan el Seguro de desempleo, pagado por ANSES, que es un seguro de carácter contributivo y es una política de sostenimiento del ingreso durante un período de hasta dos años, tras la pérdida de empleo formal.

Asimismo, hay varios programas administrados por el actual Ministerio de Capital Humano (antes Ministerio de Desarrollo Social y en 2019 parte del Ministerio de Salud y Desarrollo Social). Estos programas son de carácter no contributivo y buscan aliviar la falta de ingresos y mejorar las condiciones de empleabilidad de población vulnerable, al igual que los programas de transferencias de la entidad auditada.

En total, en 2019 se identifican 9 programas presupuestarios que brindaron ayudas sociales a personas en situación de desempleo, por un total de \$63.295 millones. Esta variedad de programas se toma como el monto estimado destinado al ODS 8, en particular a las metas 8.3, 8.5 y 8.6, las cuales buscan promover el pleno empleo a través del estímulo de actividades productivas y de capacitación.



Auditoría General de la Nación

El SCyE representa un monto significativamente bajo dentro del conjunto de estas iniciativas: \$40,4 millones, es decir, solo 0,064% del monto total estimado. Mediante Acciones de Empleo se transfirieron \$1.772,1 millones en ayudas sociales a personas en 2019, sumando entre ambas actividades presupuestarias un monto equivalente al 2,9% del total estimado en ayudas sociales a personas en situación de desempleo. También dentro de la entidad auditada se ejecuta el Programa 23 –Acciones de capacitación laboral-, dirigido a jóvenes de 18 a 24 años.

En el Cuadro 8 se describen sintéticamente los objetivos, condiciones y montos transferidos en concepto de ayudas sociales a personas destinadas a mejorar sus condiciones de empleabilidad y aliviar la situación de bajos ingresos de personas desempleadas.

Lo que se observa, según las descripciones de los objetivos, es una clara superposición y duplicación de esfuerzos, sin distinciones claras en los objetivos perseguidos ni en el público destinatario. Si bien el desempleo estructural es un fenómeno complejo y multicausal, no fue posible obtener evidencia de instancias o documentos de coordinación para elaborar estrategias conjuntas entre los distintos programas y entidades involucradas, más allá de la mención por parte del auditado de un cotejo formal de condiciones de acceso (por ejemplo, que el acceso a una prestación impida a un beneficiario acceder a otra prestación).



Auditoría General de la Nación

Cuadro 8. Programas presupuestarios de 2019, destinados a proveer ayudas sociales a personas (transferencias de ingreso) en situación de desempleo

Servicio Administrativo Financiero	Programa / Subprograma	Síntesis de objetivos según Presupuesto 2019	Con contraprestación – Sin contraprestación	Contributivo / No contributivo	Población objetivo	Monto devengado 2019 (millones de pesos)
Ministerio de Trabajo (SAF 350)	Programa 16 Subprograma 4 – Seguro de capacitación y empleo	Brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral.	Con contraprestación	No contributivo	Desempleados, población vulnerable	40,4
	Programa 16 – Acciones de empleo - Subprograma 1 – Acciones de empleo -	Insertar a los trabajadores desocupados en el empleo, a mejorar la empleabilidad de los mismos e incentivar a las empresas para la creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo.	Con contraprestación	No contributivo	Desempleados, población vulnerable	2.218,2
	Programa 23 – Acciones de capacitación laboral	Realizar acciones de formación profesional y de orientación dirigidas a trabajadores desocupados y ocupados para la mejora de sus condiciones de empleabilidad. Tiene particular foco en jóvenes de entre 18 y 24 años desocupados y con estudios formales incompletos. Programa Jóvenes con más y mejor trabajo	Con contraprestación	No contributivo	Jóvenes desocupados, en particular con estudios formales incompletos	1.947,3
Ministerio de Desarrollo Social (SAF 311)	Programa 20 – Abordaje territorial	Estimular nuevas prácticas ocupacionales y de organización social que promuevan el desarrollo de habilidades de gestión y de trabajo en red.	Con contraprestación	No contributivo	Población vulnerable	413,2
	Programa 24- Economía Social	Desarrollo de proyectos socio-productivos. Consolidar emprendimientos de la economía social, inversión social y ocupación sustentable.	Con contraprestación	No contributivo	Población vulnerable	22,6
	Programa 38 – Acciones de empleo – Programa nacional de inclusión socio productiva y desarrollo local – Potenciar Trabajo	Facilitar el acceso a la educación formal, la formación profesional y en oficios, carreras terciarias o universitarias, prácticas socio-comunitarias, el desarrollo de habilidades sociales y emocionales y e capacidades laborales. Programa Hacemos Futuro y Monotributo Social.	Con contraprestación	No contributivo	Población vulnerable, en particular, mujeres y población trans	25.325,2
	Programa 43 - Fortalecimiento de acciones juveniles	Generar instancias de formación para jóvenes vulnerables con el objeto de que mejoren sus capacidades y habilidades para la empleabilidad y puedan encontrarse en la diversidad. Promover el desarrollo de proyectos de jóvenes a partir de las capacitaciones en oficios productivos y emprendedurismo.	Con contraprestación	No contributivo	Jóvenes entre 15 y 29 años	11,6
	Programa 50 – Proyectos productivos comunitarios	Contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y a la consolidación de las existentes a través de subsidios directos a trabajadores de la economía popular en situación de alta vulnerabilidad social y económica. Se otorga un salario social complementario.	Con contraprestación	No contributivo	Personas empleadas en situación de alta vulnerabilidad.	26.364,9
	Programa 54 - Plan Nacional de Protección Social	Brindar a las personas que participan del Programa Nacional de Protección Social (PNPS) herramientas para emplearse y/o emprender. Atender directamente a familias vulnerables. Otorgar transferencias para asegurar la alimentación.	Sin contraprestación	No contributivo	Familias vulnerables	123,6
ANSES (SAF 850)	Programa 18 - Seguro de desempleo	Pago de prestaciones por desempleo (Ley 24.013 de Contrato de Trabajo). Pago de prestaciones médico-asistenciales.	Sin contraprestación	Contributivo	Población desempleada que contribuyó al Fondo Nacional de Empleo	6.827,7
TOTAL						63.294,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Fascículos por Jurisdicción del Presupuesto 2019 y e-sidif

Asimismo, de acuerdo al detalle expuesto (ver sección 5. 2. Análisis de las prestaciones en 5. Aclaraciones previas), existen algunas superposiciones dentro de los programas de la entidad auditada y dentro del propio Programa 16.

No existe una articulación eficaz sino una acumulación de iniciativas diversas, con objetivos en apariencia idénticos, creadas en distintos momentos y gestiones; inclusive se repiten distintas prestaciones en diferentes programas y subprogramas (lo cual no respeta los



principios presupuestarios de definición de programa presupuestario)⁵, sin una evaluación sobre su eficacia ni mediciones de impacto.

6. 2. 3. Inexistencia de instancias formales para la inclusión de las múltiples partes interesadas en la definición de prioridades

Según información provista por el auditado, entrevistas a funcionarios e informes de auditoría interna, el Programa auditado, en sus numerosas prestaciones, no tiene instancias formales que permitan o promuevan una participación abierta y transparente de las múltiples partes interesadas en la definición de prioridades. Las múltiples partes incluyen en primer lugar a los beneficiarios, personas con dificultades para lograr una eficaz inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad o de la diversidad sexo-genérica, otras poblaciones vulnerables, pero también gobiernos provinciales, municipales, sindicatos, empresas privadas y públicas, cámaras empresarias de distintos sectores productivos, organizaciones sociales, actores de los sistemas educativos, entre otros.

6. 3. Cumplimiento, control interno y transparencia

6. 3. 1. Incorrecta categorización y ausencia de publicación en el Boletín Oficial de la norma que asigna un subsidio extraordinario a trabajadores desocupados. Resolución de adjudicación cuestionada judicialmente

En el marco de las ayudas sociales del Programa 16 – Subprograma 1 – Acciones de Empleo, mediante la Resolución 1177/19 SE, se otorgó un subsidio extraordinario de \$ 5.000 a trabajadores desocupados cuyos requisitos a cumplir eran: 1. tener Documento Nacional de Identidad (DNI) y Código Único de Identificación Laboral (CUIL); 2. encontrarse en situación de desempleo; 3. no encontrarse registrados como empleadores; 4. no encontrarse percibiendo prestaciones previsionales, ni prestaciones contributivas por desempleo, ni prestaciones dinerarias derivadas de la participación en acciones o programas de empleo.

Esta transferencia se liquidó en el marco de las ayudas económicas de programas nacionales de empleo durante el mes de octubre de 2019 y representó el 33% de lo devengado en el marco de la actividad presupuestaria a la que fue imputada.

⁵ Ver “[El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina](#)”, Oficina Nacional de Presupuesto.



A pesar de tratarse de un subsidio extraordinario, el organismo auditado enmarcó su liquidación bajo la categoría de “Convenios sectoriales”, aun cuando no se trata de una prestación que pueda vincularse con dicha categoría.

No solo la imputación no guarda correspondencia con la categoría en la que se encuadra, el subprograma utilizado tampoco es el pertinente para la inclusión de este subsidio, ya que su propósito es brindar apoyo a través de distintas herramientas a los trabajadores desocupados en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y/o su inserción en empleos de calidad.

Tampoco se publicó la Resolución 1177/19 SE en el Boletín Oficial; esta omisión contradice el principio de transparencia de los actos de gobierno.

Por último, la Resolución que habilitó el pago de este subsidio fue cuestionada en sede judicial por la interposición de una denuncia cuyo objeto fue la solicitud de la implementación de una medida cautelar para que se le ordene al auditado abstenerse de disponer de fondos para el pago de este tipo de subsidios por considerar que podrían estar dirigidos al condicionamiento de los electores en el proceso electoral que en esa oportunidad se llevaba a cabo. La jueza hizo lugar a la petición de los denunciantes, ordenando la restricción solicitada e intimando a la máxima autoridad de la jurisdicción a abstenerse de disponer fondos en el marco del subsidio aquí analizado. La medida fue acatada, por lo que se suspendió el proceso de liquidación.

Debe advertirse que, a pesar de los sucesivos requerimientos efectuados, el auditado no aportó información respecto de las causas judiciales derivadas de lo descripto, situación que pudo subsanarse mediante la realización de procedimientos alternativos. Concretamente, pudo comprobarse que luego de la resolución judicial mencionada en el párrafo anterior se solicitaron informes al auditado y a la ANSES, y que se sustanciaron causas penales, vigentes en la actualidad, por fiscales partidarios que podrían haber sido beneficiados por el subsidio en dos provincias, con sobreseimiento en primera instancia, apelado.

6. 3. 2. Demoras excesivas en los proyectos de instituciones

Las instituciones sin fines de lucro que reciben transferencias no cumplen en los casos señalados con los plazos determinados en la planificación.



Las instituciones que participan de los programas deben presentar una propuesta técnica en donde, entre otras cuestiones, se comprometen a realizar el proyecto en un plazo de 12 meses, el que corre a partir de la aprobación.

En el caso del Programa 16, Subprograma 1 – Acciones de empleo -, del análisis de la muestra seleccionada se observa que, excepto en un caso, las instituciones participantes no cumplen con el plazo señalado en sus propuestas: el promedio de atraso es de 35,5 meses. Además, al 05/02/2024, momento en el que se pone a disposición de la auditoría los expedientes, en siete (7) de los catorce (14) proyectos seleccionados que recibieron transferencias en 2019 no se encuentra concluido definitivamente el proceso.

En el caso del Subprograma 4 – SCyE, el promedio de atraso es similar: 34,4 meses. Además, en cuatro (4) casos de veinte (20) analizados, el ciclo del proyecto no se encuentra concluido.

Los tiempos administrativos atentan contra los plazos propuestos en la planificación. Por ejemplo, entre la presentación de la propuesta técnica por parte de la institución y la resolución aprobatoria, pueden transcurrir entre cuatro y cinco meses⁶; entre este último acto administrativo y la orden de pago, suele haber una demora similar.

Por parte de las instituciones también se verifican demoras excesivas en el desarrollo del proyecto, producto de una planificación deficiente. Un claro ejemplo es la demora excesiva en la presentación de rendiciones (Ver hallazgo 6. 3. 3. Deficiencias en el proceso de las rendiciones).

El principal efecto adverso que se produce es la desvalorización de la moneda en el tiempo y su consecuente impacto en el desarrollo del proyecto y el cumplimiento oportuno de los objetivos del programa.

⁶ En este plazo intervienen informes, dictámenes, verificaciones presupuestarias, impositivas y distintos tipos de providencias.



6. 3. 3. Deficiencias en el proceso de las rendiciones

Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales:

En el caso de esta prestación, la normativa vigente indica que las instituciones deben rendir cuentas dentro de los noventa (90) días hábiles administrativos posteriores a la acreditación, o a la finalización de la etapa de la propuesta para cuya afectación hayan sido transferidos los fondos (Res.1862/11 SE, art. 123).

En el caso del Programa 16 – Subprograma 1 – Acciones de Empleo, de las cinco (5) actuaciones analizadas relacionadas con esta prestación, se observa que en dos (2) de ellas se presentan demoras excesivas en la presentación de la rendición por parte de las instituciones, mientras que en una directamente este acto no consta (ver ANEXO I).

Para el mismo Programa, Subprograma 4 - SCyE en nueve (9) casos se observan demoras excesivas en la presentación de la rendición y en cuatro (4) casos directamente no consta en el expediente.

Acciones de Entrenamiento para el Trabajo (P16 – SP1):

En el caso de Acciones de Entrenamientos para el Trabajo, los organismos ejecutores deben rendir cuentas dentro de los sesenta (60) días de finalizado el proyecto a su cargo (Res. 905/10 SE, art.47).

En tres (3) de las siete (7) actuaciones analizadas se observa que no consta la rendición de los fondos transferidos (ver ANEXO I).

Construir Empleo (P16 - SP1):

Las entidades responsables deben rendir cuentas de los fondos recibidos, dentro de los sesenta (60) días posteriores a la fecha de finalización establecida para el proyecto a su cargo o a la fecha de acreditación de la segunda transferencia (Res. 700-E/17 SE; art. 61).

En el caso seleccionado (ver ANEXO I) existe una excesiva demora en la tramitación de la rendición toda vez que la transferencia se realizó el 6/9/19 y la rendición recién se presentó el 7/2/24.

En suma, se produce una demora excesiva en el desarrollo del proyecto, especialmente en el caso de las prestaciones en las que se autorizan tres cuotas y en las cuales



para aprobar la siguiente transferencia se debe rendir la anterior. En consecuencia, es inevitable la depreciación de la moneda con impacto en el desarrollo de las acciones del proyecto.

6. 3. 4. Demoras en la aprobación y falta de intimación fehaciente

Un eficiente funcionamiento de control interno crea las alertas necesarias e inmediatas para corregir los desvíos. La aprobación de las rendiciones debe ser oportuna y/o en caso de no presentarse las mismas, se deben arbitrar los medios necesarios para su cumplimiento mediante intimación fehaciente, incluso abriendo la posibilidad de exigir el reintegro en caso de incumplimiento.

De los expedientes analizados del Programa 16 – Subprograma 1 – Acciones de Empleo, en siete (7) de catorce (14) se observan demoras excesivas en el proceso de aprobación de las rendiciones. Se advierte que en dos (2) actuaciones no se realizan intimaciones pese a las demoras por parte de las instituciones participantes, mientras que en un caso la misma se efectúa, pero con excesivo retraso (ver ANEXO I).

Para el Subprograma 4 – SCyE, en nueve (9) casos de veinte (20) se observan demoras excesivas en la aprobación de las rendiciones, en tanto que en cuatro (4) no se realizan intimaciones a pesar del atraso (ver ANEXO I).

De lo expuesto, se observa un deficiente seguimiento del proceso de rendiciones de fondos que permita elaborar alertas y actuar en consecuencia.

La obligación de rendir los fondos transferidos en tiempo y forma, su aprobación y eventual intimación para su cumplimiento es de fundamental importancia en el proceso de administración y transparencia de los fondos públicos.

6. 3. 5. No existió revisión ni actualización de los criterios de supervisión para las visitas a los proyectos

El ente auditado tiene mecanismos de supervisión de proyectos claramente regulados, con procedimientos detallados y una plataforma informática donde volcar los resultados que genera mecanismos de respuesta ante desvíos. Cabe aclarar que los proyectos que pueden ser supervisados mediante visitas solo representan un 34% en términos presupuestarios.



En el marco del Reglamento de Seguimiento Técnico y Supervisión de Acciones de Empleo y Formación Profesional, la Dirección de Seguimiento de Gestión de Proyectos de Empleo y Formación Profesional (DSGPeyFP) supervisa las acciones con la ayuda de las Direcciones Regionales y las Agencias Territoriales. Se establecen metas considerando criterios como el territorial, funcional, institucional, temático y poblacional. Las Agencias Territoriales programan y realizan visitas supervisadas por la DSGPeyFP, la que luego analiza el cumplimiento de las metas. Todas las visitas se registran en una plataforma informática.

De los 52.050 proyectos en ejecución que podrían haberse visitado, se programaron 31.759 visitas y se realizaron 29.144, es decir, se cumplió con el 91,77% de las visitas programadas. Si bien el grado de cumplimiento de lo programado resulta elevado, se evidencia un descenso tanto en la cantidad de visitas programadas como en el grado de cumplimiento respecto del ejercicio anterior.

Del relevamiento realizado por la UAI surge que los criterios aplicados para la realización de las visitas de supervisión se han mantenido sin modificaciones respecto a los años previos, sin ningún tipo de evaluación. La UAI recomienda una revisión y actualización de los criterios para la realización de las visitas de supervisión.

De las visitas realizadas a proyectos, un 76,3% fueron evaluadas positivamente ya que se cumplían todas las condiciones para las prestaciones pactadas. El 13,3% de las visitas a proyectos produjeron informes con observaciones leves: estas observaciones se refieren a proyectos que muestran dificultades en su desarrollo o afectadas parcialmente, pero sin interrupción en su ejecución. Por su parte, el 6,1% con observaciones graves incluye proyectos que no se están ejecutando o lo hacen, pero no de manera gratuita ni con la calidad pactada. Cabe sumar a estas las que no tienen resultados (4,3%) ya que implica que no se pudo supervisar ningún aspecto del proyecto. En total, un 10,4% de las visitas señalan resultados insatisfactorios.



Cuadro 9. Resultados de las visitas de supervisión

Resultados de visitas	Cantidad	En %
Observado grave	1768	6,1%
Observado leve	3872	13,3%
Positivo	22244	76,3%
Sin resultado	1260	4,3%
Total	29144	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base del acceso al sistema de supervisión.

6. 3. 6. Mecanismo de verificación de condiciones para acceso a las prestaciones no formalizado y con información incompleta

Para las prestaciones que exigen ciertas condiciones de acceso, existen mecanismos de control con ciertas fortalezas y debilidades.

La Coordinación de Programación Financiera verifica la consistencia de los datos personales, el cumplimiento de condiciones de accesibilidad y permanencia, y la inexistencia de incompatibilidades de los participantes en la plataforma informática. Para esto, la Secretaría de Empleo intercambia información con ANSES, SINTyS, otros organismos nacionales, provincias y municipios adheridos, y la base de datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Esos mecanismos de control no se encuentran formalizados en un procedimiento sustentado en norma interna. El organismo auditado solo pudo brindar un documento informal con el procedimiento realizado. En el mismo, hay varios subprocesos manuales y ad hoc. Se trabaja además con archivos txt y Excel, con la consecuente inseguridad informática. Cuando ANSES controla las condiciones para el acceso a las prestaciones, las descripciones de los rechazos cuando no corresponde liquidar los beneficios son incompletas o ambiguas. Por ejemplo, en 2019 la mayor cantidad de rechazos se describe con el error “No corresponde liquidación”, sin exponer el motivo. Analizando la evolución mensual, se evidencia que en octubre se dio la mayor cantidad de rechazos, que fue cuando se distribuyó el subsidio de \$5000.



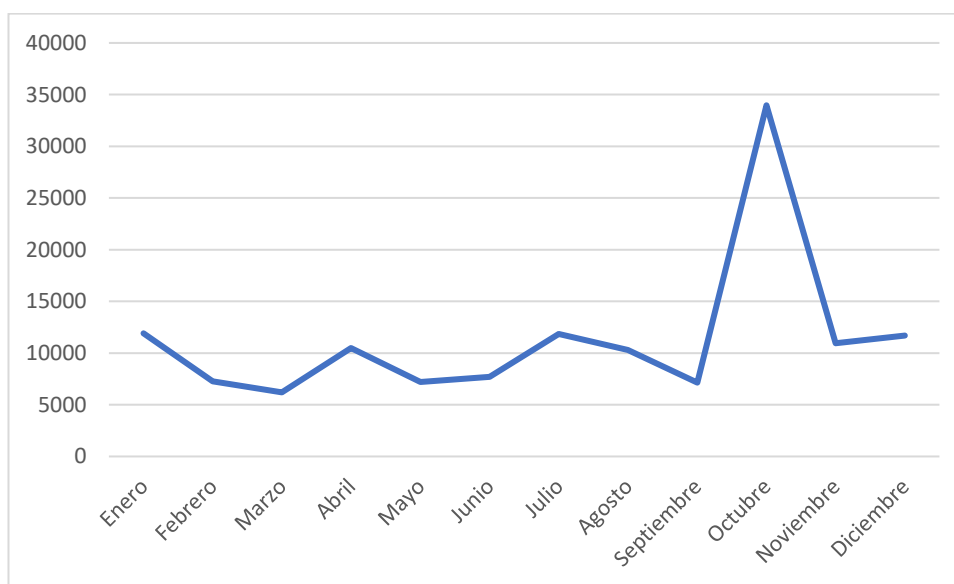
Auditoría General de la Nación

Cuadro 10. Principales motivos de rechazo para acceder a prestaciones en 2019 en el cruce de datos con ANSES

Descripción de observación/rechazo	Total general
TOTAL	79043
No corresponde liquidación	29525
Existe en Base de Activos y no tiene cuil informado	18160
No cumple con los requisitos de accesibilidad	10764
No coincide apellido/nombres en Base de Personas	6381
Existe en la base de Beneficiarios con beneficio previsional y con igual cuil/documento y apellido y nombres.	3255
Existe en la Base de Activos como autónomo y/o monotributista	2269
Existe en Base de Activos declarado por otro empleador	1805
Traspaso al PPPC – MDS	1642
Existe en base de Desempleo con igual apellido y nombres	1244
No existe el cuil en Base de Personas	1018
Sin DDJJ del empleador	750
No coincide nro. de documento en Base de Personas	709
Registra fecha de fallecimiento en Base de Personas	592
Monotributista. Se detectaron superposición de períodos en la Base de Activos con importes mayores a \$ 99,00 (*).	574
Código de provincia informado en archivo novedad distinto al código de provincia de Bancos	532
Mal informado todos o alguno de los siguientes campos: cuil, tipo de documento, nro. de Doc.	430
Otros	2116

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos provistos por el organismo auditado.

Gráfico 1. Evolución mensual de rechazos en 2019 tras el cruce de datos con ANSES



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos provistos por el organismo auditado.



6. 3. 7. Escaso nivel de difusión de la información sobre la gestión de las prestaciones

“Toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas... La información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles... La información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución” (*Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública*).

La revisión del sitio web actual, así como sus versiones previas (en www.archive.org hay registro del sitio web en varias fechas de 2019) muestra que la entidad pública información sintética y descriptiva sobre las prestaciones brindadas para el potencial beneficiario así como distintos canales de comunicación (direcciones de agencias territoriales, líneas telefónicas y redes sociales). No obstante, no publica información sobre cuántos beneficiarios se presentaron, cuántos accedieron a cada prestación, los resultados de las visitas de supervisión, los montos erogados para cada tipo de beneficio, etc.

En síntesis, la institución brinda información sobre las prestaciones existentes para que puedan acceder los distintos beneficiarios, pero no brinda información sobre la gestión realizada y los resultados obtenidos a través de las prestaciones.

6. 3. 8. Implementación de la capacitación obligatoria en temática de género y violencia contra las mujeres (Ley 27.499)

En cumplimiento con lo establecido en la Ley 27.499 (Ley Micaela), la entidad ha implementado y ofertado a todo su personal la capacitación obligatoria en temática de género y violencia contra las mujeres.

El análisis del porcentaje de personal capacitado arroja los siguientes resultados:

- Porcentaje total de agentes capacitados: 74,71%
- Planta Permanente: 81,90%
- Ley marco y personal transitorio. Artículo 9º: 17,64%
- Otras modalidades: 0,44%



La capacitación ha tenido una buena recepción entre los agentes de planta permanente, lo cual demuestra un alto nivel de compromiso y cumplimiento con la Ley Micaela en este grupo.

6. 3. 9. Cumplimiento del cupo de inclusión de personal con discapacidad (Ley 22.431, Art. 8)

De conformidad con lo establecido en la Ley 22.431 art. 8, el organismo auditado ha implementado medidas para asegurar el cumplimiento del cupo legal de inclusión laboral de personas con discapacidad. Esta norma establece la obligación de reservar al menos un 4% de los cargos para personal con discapacidad, promoviendo así la igualdad de oportunidades y la inclusión en el ámbito laboral.

Cabe destacar que el auditado ha brindado información detallada (personal con discapacidad según edificio y personal con discapacidad según modalidad de contratación y género).

El análisis de la dotación actual del organismo revela que 173 cargos son ocupados por personal con discapacidad, los que representan aproximadamente el 5,37% de la cantidad total de la dotación del organismo, por lo que el organismo supera el mínimo establecido.

6. 3. 10. Cumplimiento de condiciones de accesibilidad de personas con movilidad reducida (Ley 24.314)

El área de infraestructura de la institución auditada completó la ficha de declaración jurada que evalúa la accesibilidad edilicia, incluida en la Disposición AGN 232/2014, Anexo I. En la misma se verifican las condiciones de acceso de personas con movilidad reducida. La disposición busca controlar el cumplimiento de la Ley 24.314 (que modifica a la 22.431) en la cual se establece, entre otros temas, la prioridad de supresión de barreras físicas. De una evaluación general de las respuestas se deduce un cumplimiento razonable de lo dispuesto en la normativa.



7. Comentarios del auditado

El proyecto de informe fue enviado en vista a la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por Nota N° 54/24 -AG4, a fin de formular las observaciones y/o comentarios que se estimasen pertinentes.

A la fecha no se obtuvo respuesta por parte del auditado.

8. Recomendaciones

8.1. Herramientas de gestión y ejecución presupuestaria

8.1.1. Se sugiere elaborar un plan estratégico que establezca claramente los objetivos, metas e indicadores de desempeño del programa, de manera que sea posible monitorear y evaluar la eficacia y efectividad del programa. La implementación de herramientas de gestión, como sistemas de monitoreo y evaluación, facilitará la supervisión continua de los resultados del programa y permitirá realizar ajustes oportunos.

Asimismo, es recomendable establecer un ciclo de revisión y actualización periódica del plan estratégico, ajustándolo según las necesidades y cambios en el entorno.

Finalmente, el fortalecimiento de la auditoría interna es esencial para garantizar un seguimiento constante del cumplimiento del plan estratégico. (*Hallazgo 6.1.1*).

8.1.2. Para abordar la significativa subejecución presupuestaria identificada en el programa auditado, es fundamental revisar y ajustar el proceso de planificación presupuestaria para garantizar que los montos asignados reflejen de manera más precisa las necesidades y capacidades de ejecución de los subprogramas. Esta revisión debe incluir un análisis detallado de las causas de la subejecución, como posibles dificultades administrativas, problemas de implementación o falta de demanda en los subprogramas específicos.

Asimismo, es recomendable implementar un sistema de monitoreo continuo del gasto durante el año fiscal, que incluya alertas tempranas cuando se detecten desvíos significativos entre el gasto planificado y el ejecutado, permitiendo realizar ajustes oportunos para maximizar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles.



Es importante también evaluar la pertinencia de los subprogramas, especialmente en el caso del SCyE, que ha experimentado una disminución significativa en su importancia relativa dentro del programa. Esta evaluación debe determinar si el subprograma sigue siendo relevante en su forma actual o si necesita ser reformulado, fusionado con otros programas, o incluso eliminado, basándose en su impacto social y económico en la población objetivo.

Finalmente, se recomienda fortalecer la coordinación entre las distintas áreas involucradas, factor decisivo para asegurar que los objetivos de los programas/proyectos sean complementarios y no se solapen, evitando la dispersión de recursos y superposición de funciones. *(Hallazgo 6.1.2.)*

8.1.3. Se recomienda que la entidad auditada documente y respalde adecuadamente la metodología utilizada para calcular los indicadores de gestión, incluyendo el indicador de inserción laboral del 28% de los beneficiarios. Los indicadores deben contener criterios claros, fuentes de datos y procedimientos verificables. Además, se sugiere implementar un sistema de gestión documental para respaldar los datos utilizados. Asimismo, se sugiere complementarlo con un sistema de monitoreo continuo que permita detectar y corregir posibles desvíos. Por último, los resultados deben estar disponibles en informes accesibles para garantizar la transparencia y la confianza en los datos reportados. *(Hallazgo 6.1.3.)*

8. 2. Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y equidad

8.2.1. Se recomienda que la entidad implemente un sistema formal para medir y documentar el impacto del programa en relación con el ODS 8.5, recopilando datos sobre empleo y remuneraciones, segmentados por género, edad, discapacidad y cualquier otra variable que estime pertinente. Además, la entidad debe elaborar informes periódicos que vinculen estos resultados con los indicadores del ODS 8.5, y asegurarse que estén disponibles públicamente para garantizar la transparencia. Por último, se sugiere establecer un proceso de revisión continua para ajustar las acciones del programa y mejorar su alineación con los objetivos de desarrollo sostenible. *(Hallazgo 6.2.1.)*

8.2.2. Se recomienda que la entidad auditada desarrolle una estrategia de coordinación interinstitucional que aborde las fragmentaciones, brechas, duplicaciones y



superposiciones en competencias, responsabilidades y funciones entre los programas que brindan ayudas sociales a personas desempleadas. Esta estrategia debe incluir la creación de instancias formales de coordinación y diálogo entre los organismos involucrados, como la ANSES y el Ministerio de Capital Humano, con el fin de unificar y optimizar los recursos destinados a las metas del ODS 8.5.

Es necesario realizar un análisis exhaustivo de los objetivos, condiciones y beneficios de cada programa para eliminar duplicaciones y superposiciones, estableciendo claramente los roles y funciones de cada uno.

Además, se sugiere implementar un sistema de evaluación de impacto que permita medir la efectividad y eficiencia de los programas, y reorientar las políticas en función de los resultados obtenidos.

Asimismo, la entidad debe asegurar que cada programa cuente con una clara diferenciación en sus objetivos y destinatarios, respetando los principios presupuestarios y evitando la acumulación de iniciativas. Esto contribuirá a optimizar el uso de los recursos, mejorar la transparencia, y aumentar la efectividad de las políticas de empleo y ayudas sociales. *(Hallazgo 6.2.2.)*

8.2.3. Se recomienda que la entidad establezca y/o refuerce mecanismos formales para incluir a todas las partes interesadas en la definición de prioridades del programa, incluyendo a beneficiarios directos (especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, etc.) y actores clave como gobiernos, sindicatos, empresas y organizaciones sociales.

Es esencial garantizar la participación activa y la transparencia en el proceso, revisando periódicamente las prioridades y adaptándolas según las necesidades. Esto mejorará la efectividad del programa y su alineación con las demandas de los grupos de beneficiarios. *(Hallazgo 6.2.3.)*

8. 3. Cumplimiento, control interno y transparencia

8.3.1. Se recomienda evaluar la clasificación e imputación de los subsidios que incluye el programa, ajustándolos a un programa o varios que reflejen su finalidad, por



ejemplo, teniendo en cuenta las características de excepcionalidad o presencia/ausencia de contraprestación en algunos casos y no en otros.

Asimismo, se debe optimizar la publicación y transparencia en la divulgación de las características y condiciones de los subsidios otorgados, asegurando que los beneficiarios potenciales tengan acceso claro a la información. Profundizar la transparencia en su otorgamiento es una cuestión que cobra fundamental importancia, más aún en épocas de procesos electorales.

Finalmente, ante la falta de respuesta a cierta información solicitada, se recomienda establecer un sistema de gestión documental eficiente para responder a solicitudes de información por parte de los organismos de control. *(Hallazgo 6.3.1.)*

8.3.2. Se propone llevar a cabo una revisión exhaustiva de los plazos establecidos en la planificación de los proyectos, considerando los tiempos administrativos involucrados en el proceso. Esto permitirá contribuir a la ejecución de los proyectos en plazos que se ajusten a la realidad, asegurando que sean alcanzables para las instituciones participantes.

Además, el auditado debe implementar mejoras en su gestión administrativa para reducir los tiempos que transcurren, por ejemplo, entre la presentación de la propuesta técnica, la resolución aprobatoria y la orden de pago. Esto puede incluir la optimización de procesos internos y la implementación de un sistema de seguimiento de expedientes que permita identificar y resolver estas demoras.

Adicionalmente, se sugiere ofrecer capacitación y asesoramiento a las instituciones sin fines de lucro sobre la planificación efectiva de proyectos y la presentación de rendiciones. Esto les ayudará a desarrollar propuestas más realistas y a cumplir con los plazos establecidos. *(Hallazgo 6.3.2.)*

8.3.3. Se recomienda implementar un sistema de control y seguimiento más estricto que incluya alertas automáticas para notificar a las instituciones participantes sobre los plazos de rendición. Además, se debe fortalecer la capacitación a las instituciones sobre los requisitos de rendición de cuentas, proporcionando guías claras para evitar errores y retrasos. *(Hallazgo 6.3.3.)*



8.3.4. Se sugiere incluir en el sistema de alertas automáticas, la detección de retrasos en la presentación de rendiciones, activando de inmediato el proceso de intimación y exigir el reintegro de fondos en caso que esté estipulado en los respectivos convenios. Fortalecer el seguimiento y control de las rendiciones mejorará la transparencia y eficiencia en la administración de los fondos públicos. *(Hallazgo 6.3.4.)*

8.3.5. Se estima conveniente revisar y actualizar los criterios de supervisión de visitas a los proyectos. Este proceso debe incluir una evaluación periódica de los criterios, priorizando proyectos de mayor riesgo. Además, se sugiere fortalecer el seguimiento de proyectos con observaciones graves o sin resultados, implementando medidas correctivas inmediatas para garantizar su cumplimiento y mejorar la efectividad de la supervisión. *(Hallazgo 6.3.5.)*

8.3.6. Se sugiere formalizar los mecanismos de verificación de condiciones de acceso a las prestaciones mediante la creación de un procedimiento interno documentado y respaldado por un reglamento o norma oficial. Este procedimiento debe incluir la digitalización de procesos para evitar riesgos asociados al uso de archivos editables, mejorando la seguridad informática.

Adicionalmente, se recomienda optimizar la comunicación con ANSES y otros organismos para obtener descripciones más claras y detalladas sobre los rechazos de beneficios. Esto permitirá identificar con mayor precisión los motivos de rechazo y aplicar correcciones oportunas en los procesos intermedios de verificación. *(Hallazgo 6.3.6.)*

8.3.7. Se propone aumentar la transparencia mediante la publicación de información detallada sobre la gestión de las prestaciones, incluyendo datos sobre el número de beneficiarios, resultados de supervisión, y montos asignados por prestación. Esto debe hacerse en formatos electrónicos abiertos y accesibles, conforme a la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, para facilitar el acceso y la comprensión de los ciudadanos. *(Hallazgo 6.3.7.)*

8.3.8. El análisis del cumplimiento de la Ley 27.499 revela que, aunque la mayoría del personal permanente ha recibido la capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres (81,90%), la participación es considerablemente más baja entre los empleados



transitorios (17,64%) y los de otras modalidades (0,44%). Para reducir esta diferencia, se sugiere un plan que facilite la capacitación a estos grupos.

Es importante implementar un seguimiento regular para detectar obstáculos y ajustar las medidas, con informes periódicos que permitan evaluar los avances en la capacitación de todos los empleados. También se recomienda reforzar la obligatoriedad de la capacitación.

Finalmente, intensificar las comunicaciones internas sobre la importancia de la Ley Micaela ayudará a concientizar a todo el personal y a crear un ambiente de trabajo más equitativo e inclusivo. Estas acciones contribuirán a un mejor cumplimiento de la ley y a una mayor integración de los valores de igualdad en la entidad. *(Hallazgo 6.3.8.)*

8.3.9. El organismo auditado ha superado el cupo del 4% de inclusión laboral de personas con discapacidad, alcanzando un 5,37%, y ha proporcionado información detallada sobre su dotación. Aunque no son necesarias acciones correctivas, se recomienda seguir monitoreando el cumplimiento y aprovechar este logro para promover la experiencia como una buena práctica. *(Hallazgo 6.3.9.)*

8.3.10. Dado el cumplimiento razonable de la normativa sobre accesibilidad para personas con movilidad reducida, se recomienda mantener un monitoreo periódico de las condiciones edilicias para garantizar su continuidad y realizar mejoras puntuales donde se estime necesario. *(Hallazgo 6.3.10.)*

9. Conclusión

El análisis realizado sobre las transferencias de fondos nacionales y la gestión del Programa 16, Acciones de Empleo, deja constancia de falencias verificadas en términos de planificación estratégica, ejecución presupuestaria y supervisión de proyectos. Evidencia la falta de una planificación integral y de herramientas básicas de gestión, una subejecución presupuestaria significativa, deficiencias en el control interno imperante, fragmentación y duplicidad de funciones con otros programas, así como limitaciones en la divulgación y el acceso a información sobre la gestión de las prestaciones.

En ese sentido, se subrayan demoras excesivas en la realización de los proyectos por parte de las instituciones participantes y retrasos significativos en el proceso de presentación y aprobación de rendiciones. Especial énfasis se realiza respecto de la



Auditoría General de la Nación

incorrecta categorización presupuestaria y ausencia de publicación en el Boletín Oficial de la norma que asigna un subsidio extraordinario a trabajadores desocupados y que fuera discontinuada por una medida judicial.

Propender a mejorar la coordinación entre los distintos sectores que integran la gestión del Programa y las instituciones involucradas, establecer procedimientos claros y adoptar sistemas de monitoreo continuo que permitan corregir dificultades a tiempo y contribuyan al cumplimiento de los objetivos redundará en un uso más eficiente de los recursos públicos y potenciará el impacto en las poblaciones beneficiarias.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2 de diciembre de 2024

Jefe de Departamento
de Control de Transferencias a
Provincias y Sector Privado

Gerente de Control
de Transferencias de Fondos
Nacionales



ANEXO I

Transferencias de fondos a instituciones P16 – SP01 – Acciones de empleo y SP04 – Seguro de Capacitación y Empleo.

SP	p	EXPTE	Monto	RAP	RACA	OP	PR	AR	FP	DTP	Hallazgo DTP	Demora en meses	DPR	NPR	DAR	FI
1	EPL	42407802/2019	1.446.386,00	11/7/2019	11/7/2019	16/9/2019	10/4/2023	x	x	DTP	44	DPR			DAR	FI
1	EPL	1775572/2017	1.852.500,00	29/5/2019	29/5/2019	13/6/2019	23/10/2020	26/11/2020	19/9/2022	DTP	28					
1	EPL	1793320/2018	1.439.462,00	18/7/2019	18/7/2019	26/9/2019	7/10/2021	10/3/2022	x	DTP	20	DPR				
1	EPL	1777656/2017	1.486.725,00	11/7/2019	11/7/2019	26/9/2019	x	x	x	DTP	44		NPR		DAR	FI
1	EPL	32723569/2018	1.528.725,00	21/6/2019	21/6/2019	30/9/2019	26/10/2020	12/8/2022	3/10/2022	DTP	27					
1	EPT	1783496/2017	4.127.200,00	1/11/2017	7/2/2019	21/2/2019	7/2/2019	7/2/2019	7/2/2019	DTP	13					
1	EPT	37349164/2018	144.000,00	25/6/2019	25/6/2019	23/9/2019	13/5/2020	1/12/2020	1/12/2020		6					
1	EPT	45308325/2019	1.896.000,00	26/7/2019	26/7/2019	17/9/2019	x	x	x	DTP	44		NPR		DAR	FI (demora)
1	EPT	49445093/2019	1.948.800,00	26/7/2019	26/7/2019	26/9/2019	1/6/2020	x	x		0				DAR	
1	EPT	52221931/2021	2.925.000,00	27/3/2019	27/3/2019	31/3/2019	x	x	x	DTP	48		NPR		DAR	
1	EPT	55846319/2018	2.390.400,00	10/7/2019	10/7/2019	25/9/2019	28/5/2020	28/4/2023	28/4/2023	DTP	44					
1	EPT	71821273/2019	1.186.400,00	10/9/2019	10/9/2019	23/9/2019	x	x	x	DTP	43		NPR		DAR	
1	CE	1775195/2017	2.177.470,80	6/9/2019	6/9/2019	25/9/2019	7/2/2024	x	x	DTP	42	DPR			DAR	
1	TA	1767855/2017	318.037,00	22/12/2017	22/12/2017	22/7/2019	8/10/2019	30/10/2023	30/10/2023	DTP	59					
T			24.867.105,00							Promedio	35,5					

SP	p	EXPTE	Monto	RAP	RACA	OP	PR	AR	FP	DTP	Hallazgo DTP	Demora en meses	DPR	NPR	DAR	FI
4	EPL	1745701/2016	502.392,00	7/4/2017	29/5/2019	13/6/2019	4/1/2022	x	x	DTP	59	DPR			DAR	
4	EPL	1794113/2018	881.575,00	2/7/2019	2/7/2019	26/9/2019	x	X	x	DTP	26		NPR		DAR	FI
4	EPL	31861624/2018	1.042.066,00	31/7/2019	31/7/2019	23/9/2019	x	x	x	DTP	44		NPR		DAR	FI
4	EPL	54306458/2018	697.395,00	31/5/2019	31/5/2019	26/9/2019	1/1/2022	21/7/2022	x	DTP	29	DPR				
4	EPL	61619336/2018	1.965.700,00	9/9/2019	9/9/2019	6/12/2019	2/12/2021	7/4/2022	17/8/2022	DTP	23	DPR				
4	EPL	61933331/2018	849.005,00	9/9/2019	9/9/2019	26/9/2019	13/9/2021	17/8/2022	17/8/2022	DTP	23	DPR				
4	EPL	1794077/2018	950.000,00	23/8/2019	23/8/2019	25/9/2019	1/4/2022	22/6/2022	x	DTP	34	DPR				
4	EPL	1794067/2018	74.955,00	22/7/2019	22/7/2019	26/9/2019	31/5/2021	19/5/2022	x	DTP	22	DPR				
4	EPL	1517941/2015	52.849,86	18/4/2013	26/4/2019	27/5/2019	x	x	x	DTP	N/A		NPR		DAR	FI
4	EPL	1732757/2016	213.556,00	13/3/2017	3/11/2017	5/12/2017	11/1/2019	29/3/2019	30/8/2019	DTP	17	DPR				
4	EPL	1727222/2016	160.244,80	30/9/2016	6/5/2019	5/9/2019	5/4/2019	22/7/2019	22/7/2019	DTP	22	DPR				
4	EPL	1731005/2016	323.235,00	14/3/2017	28/2/2019	26/9/2019	9/6/2022	22/7/2022	22/7/2022	DTP	52	DPR				
4	EPL	1662629/2015	11.147,15	22/5/2015	23/8/2019	6/12/2019	29/6/2019	23/8/2019	15/10/2019	DTP	41	DPR				
4	EPL	1739337/2016	287.579,60	14/3/2017	4/7/2019	25/9/2019	x	x	x	DTP	N/A		NPR		DAR	FI
4	EPL	1723891/2016	100.478,80	24/4/2019	24/4/2019	21/5/2019	15/12/2018	24/4/2019	24/4/2019	DTP	18					
4	EPL	1665051/2015	51.059,00	27/3/2019	27/3/2019	14/4/2019	24/4/2018	27/3/2019	27/3/2019	DTP	38				DAR	
4	EPL	1430588/2011	9.258,00	20/5/2011	25/4/2018	22/3/2019	1/10/2017	25/4/2018	25/4/2019	DTP	71				DAR	
4	EPL	1674089/2015	22.204,00	21/5/2019	21/5/2019	13/6/2019	10/7/2018	21/5/2019	21/5/2019	DTP	33				DAR	
4	EPL	1684142/2015	13.310,88	23/5/2019	23/5/2019	11/6/2019	23/3/2018	23/5/2019	23/5/2019	DTP	33				DAR	
T			8.827.921,09							Promedio	34,4					

RAP	Resolución aprobatoria del proyecto
RACA	Resolución aprobatoria de la cuota auditada
OP	Orden de pago
PR	Presenta rendición
AR	Aprueba rendición
FP	Fin del proyecto
DTP	Demora tramite del proyecto
DPR	Demora presentacion de rendicion
NPR	No presenta rendicion
DAR	Demora en la aprobacion de la rendición
FI	Falta intimacion

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos provistos por el organismo auditado.