



Auditoría General de la Nación

Auditoría de Gestión

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad
Social de la Nación**

Secretaría de Trabajo

Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales (DNAS)

**“Cumplimiento del Cupo Femenino Sindical
Ley N° 25.674”**

Proyecto N° 1210591

Ciudad de Buenos Aires, febrero de 2018

Contenido

1. Objeto de auditoría.....	3
2. Alcance de la tarea.....	3
3. Aclaraciones previas.....	5
3.1. Sobre el Cupo Femenino Sindical.....	5
3.2. Facultades del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social y mecanismos de control.....	7
3.3. Estructura del Ministerio.....	8
3.4. Presupuesto.....	13
3.5. Principales Aspectos destacables a partir del relevamiento realizado.....	14
4. Hallazgos.....	14
5. Descargo.....	21
6. Recomendaciones.....	21
7. Conclusiones.....	21



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA

**Al Señor Ministro de
Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Lic. Jorge TRIACA
Av. L. N. Alem 650
Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

En ejercicio de las funciones establecidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156 la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN efectuó una auditoría de gestión en el ámbito del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTEySS) – DIRECCIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES SINDICALES (DNAS), con el objeto detallado a continuación.

1. OBJETO DE AUDITORÍA

La gestión de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales (DNAS) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), en cumplimiento de la Ley N° 25.674, conocida como Ley de Cupo Femenino Sindical, durante el período que abarca el ejercicio 2015 al tercer trimestre de 2016 inclusive.

2. ALCANCE DE LA TAREA

2.1. El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas mediante Resolución N° 26/15-AGN, las que fueron dictadas en virtud de las facultades conferidas por el Art.119 Inciso d) de la Ley N° 24.156.

Los procedimientos aplicados se orientaron hacia el análisis del ambiente de control existente en la DNAS y de los mecanismos que interactúan en el desarrollo de la gestión administrativa de la auditada, para la verificación del cumplimiento del marco normativo que establece el Cupo Femenino Sindical, en el ámbito de las entidades sindicales que funcionan en su órbita de control. En tal sentido, se realizaron las siguientes actividades:

2.1.1. Relevamiento y análisis del marco normativo aplicable al objeto de examen.

2.1.2. Análisis de los recursos humanos afectados al logro de los objetivos específicos de la DNAS.

2.1.3. Evaluación del ambiente de control existente en el ámbito auditado.

2.1.4. También se han realizado los siguientes procedimientos:

- Identificación y análisis de las acciones desarrolladas por el ente auditado para el logro de sus objetivos específicos y principalmente en lo atinente al control de cumplimiento del Cupo Femenino Sindical.
- Verificación del cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria vigente respecto de los procedimientos administrativos ejecutados y la conformidad para la aprobación de los mismos.
- Análisis de la relación de correspondencia entre las acciones efectivamente realizadas y las consideradas en la formulación presupuestaria de los períodos bajo examen.

2.2. Limitaciones al Alcance: Por diversas circunstancias, atribuibles a la auditada que se describen más adelante, no pudieron completarse las tareas de relevamiento preliminar con entrevistas a los responsables de las distintas áreas departamentales que integran la DNAS.

Si bien la presentación formal ante las autoridades del MTEySS se llevó a cabo por Nota N° 464/16-AO5, del 01/06/16, el comienzo de las tareas de campo se hizo efectivo con la presentación de la Nota N° 103/16-AO2, del 17/10/16, debido a las demoras de la auditada por problemas en el diligenciamiento interno de notas.

No obstante la prórroga oportunamente solicitada por el auditado y concedida mediante Nota N° 141/16-AO2, del 14/11/16 (Nota N° NO-2016-03012219-APN-DNAS#MT) y luego de diversas contestaciones parciales, inconsistentes y demoras, la DNAS concreta su aporte de información con una copia impresa de un listado de Disposiciones y Resoluciones emitidas durante el período 2015 y primer semestre de 2016 (a pesar del requerimiento, el auditado no aportó el listado integral de expedientes tramitados en el ámbito de la DNAS).

Posteriormente, a lo largo del primer semestre de 2017 se solicitó la información pendiente de entrega, sin haber recibido información relevante como respuesta al pedido.

2.3. Las tareas de campo, en sede del auditado se llevaron a cabo a partir del mes de



Auditoría General de la Nación

octubre de 2016 hasta el mes de junio de 2017.

Por Nota N° 81–RCSCSNF del 26 de abril de 2018, se envió al Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación el proyecto de informe para que se efectúen las aclaraciones o comentarios que se consideren pertinentes.

Posteriormente, frente al silencio del auditado, se cursó la Nota N° 95–RCSCSNF, del 24 de mayo de 2018, intimándose a éste a realizar los comentarios y observaciones que se consideren pertinentes.

Cumplido el plazo otorgado al auditado para que produzca su descargo sobre el particular, y sin haberse obtenido el pronunciamiento referido precedentemente, se procede a la redacción final del informe de auditoría.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Sobre el Cupo Femenino Sindical.

La Ley N° 25.674 sancionada en 2002, conocida como Ley de Cupo Femenino Sindical, define la participación de las mujeres en dos ámbitos diferentes. Por un lado, en su art. 1° establece que cada negociación colectiva de las condiciones laborales deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en función de la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad. Por otro lado, a través del art. 3° se modifica el artículo 18 de la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales, el que hace referencia al objeto de la presente auditoría, estableciendo la integración obligatoria de mujeres en órganos directivos. Esta modificación determina que el porcentaje femenino será, como mínimo, de un 30% cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de los trabajadores afiliados al sindicato.

Cuando la cantidad de trabajadoras no llegase al 30% del total de empleados, el cupo para cubrir la participación femenina en las listas de candidatos y su representación en los cargos electivos y representativos de la asociación sindical será proporcional a esa cantidad.

Como garantía, se establece que la junta electoral o el órgano que lleve a cabo dicha función, no podrá oficializar listas que no cumplan con los requisitos establecidos respecto al cupo femenino.

El Decreto reglamentario N° 514/2003, señala en sus considerandos que lo normado reconoce como antecedente el artículo 37 de la Constitución Nacional sancionada en el año 1994 y lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, aprobada por la Ley N° 23.179 que tiene jerarquía constitucional, conforme el artículo 75, inciso 22 de nuestra Carta Magna.

La reglamentación establece que, previo a la constitución de las comisiones de negociación colectiva de las condiciones laborales establecido en el art. 1° de la Ley, la o las organizaciones sindicales de cualquier grado deberán, juntamente con la designación de sus representantes, informar con carácter de declaración jurada, la cantidad porcentual de mujeres, sobre el total de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en el ámbito de la negociación correspondiente, a fin de que la autoridad de aplicación (MTEySS) verifique que se ha cumplido con la participación proporcional de mujeres correspondiente.

En caso de que se incumpla la obligación establecida en el párrafo precedente o en caso de que la cantidad porcentual de mujeres denunciada fuera inferior a la cantidad porcentual de mujeres que se desempeñan realmente en el ámbito de negociación correspondiente, la autoridad de aplicación intimará a la organización sindical para que en el plazo de cinco (5) días subsane la deficiencia, bajo apercibimiento de no constituir la referida comisión.

Respecto a los órganos directivos, cuyo control por parte del Ministerio es objeto de esta auditoría, normados por el art. 2° del Decreto reglamentario, se establece que la junta electoral o el órgano que lleve a cabo dicha función en las asociaciones sindicales de cualquier grado, tendrán por cumplidos los porcentajes mínimos requeridos cuando se hayan verificado dichos valores tanto sobre el total de los candidatos de la lista respectiva como sobre el total de cargos a cubrir en la elección de que se trate. A los fines de su verificación, la junta electoral o el órgano que cumpla esa función, deberá comprobar la exactitud de dichos porcentuales sobre el total de afiliados registrados en el pertinente padrón de la jurisdicción correspondiente.

En caso de no cumplirse los requisitos mencionados, de acuerdo al art. 3° del Decreto reglamentario, la junta electoral o el órgano que lleve a cabo dicha función no podrá oficializar las respectivas listas, caso contrario, la misma podrá ser impugnada en los



Auditoría General de la Nación

términos del Decreto 467/88. De acuerdo al artículo 15 de la citada norma, en caso de producirse una impugnación contra el proceso electoral deberá expedirse la autoridad electoral. Si no lo hiciera en un plazo prudencial o su decisión fuera cuestionada, el MTEySS podrá, si se advirtiera la verosimilitud de la impugnación y la posibilidad de frustración de derechos frente a la demora, suspender el proceso electoral o la puesta en posesión de los cargos de las nuevas autoridades hasta que se resuelva definitivamente la impugnación. Por lo tanto, el Ministerio puede incidir sobre el proceso eleccionario ante una impugnación, o de oficio al verificar, luego de recibir por parte de la Junta Electoral, el resultado de la elección, una incorrecta oficialización de una o más listas de acuerdo a los términos del artículo 3 de la Ley 25.674. Ante esta situación, a través del artículo 56 de la Ley 23.551 el Ministerio, como autoridad de aplicación, se encuentra facultado para requerir a las Asociaciones Sindicales que deje sin efecto el proceso eleccionario y, eventualmente, petitionar en sede Judicial la suspensión o cancelación de una personería gremial o la intervención de una Asociación Sindical.

La reglamentación, al mismo tiempo otorga un plazo de ciento ochenta (180) días para la adecuación de los estatutos a las disposiciones del art. 18 de la Ley 23.551 y una vez vencido el plazo, prevalecerán de pleno derecho las disposiciones mencionadas.

3.2. Facultades del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social y mecanismos de control

Las asociaciones sindicales se encuentran obligadas a remitir o comunicar a la autoridad administrativa del trabajo:

- Los estatutos y sus modificaciones
- La integración de los órganos directivos y sus modificaciones
- Dentro de los ciento veinte (120) días de cerrado el ejercicio, copia autenticada de la memoria, balance y nómina de afiliados
- La convocatoria a elecciones para la renovación de sus órganos
- Libros contables y registros de afiliados a efectos de su rubricación

Con lo cual el Ministerio debe contar con la información necesaria para conocer la composición tanto de las autoridades como de los afiliados de cada una de las asociaciones sindicales y poder determinar al mismo tiempo el número correspondiente de cargos a

cubrir referidos al Cupo Femenino Sindical.

En el acto eleccionario, cada lista debe presentar sus candidatos respetando los porcentajes establecido para cumplir con el Cupo Femenino y al mismo tiempo, la junta electoral deberá comprobar la veracidad y exactitud de dichos porcentuales. Cada junta electoral debe completar y presentar ante la DNAS la Planilla Complementaria N° 5.118 en donde se debe detallar, entre otros, el resultado de los comicios, la cantidad de afiliados por género y cuántos de ellos se encuentran activos.

De esta manera, aún ante la ausencia de alguna impugnación, el Ministerio podrá comprobar si se ha dado cumplimiento a los porcentuales correspondientes una vez concluidos los comicios.

Como autoridad de aplicación de la Ley 23.551, el MTEySS está facultado a tomar una serie de medidas propensas a corregir el incumplimiento del Cupo Femenino Sindical. Si bien no existe un mecanismo establecido de sanciones, el Ministerio dispone de herramientas tendientes a lograr tal efecto.

El art. 56 de la mencionada Ley establece que el Ministerio estará facultado a inscribir asociaciones, otorgarles personería gremial y llevar los respectivos registros. En este sentido, podrá solicitar a las asociaciones sindicales que dejen sin efecto las medidas que importen una violación a las disposiciones legales o estatutarias y/o el incumplimiento de las disposiciones dictadas por la autoridad competente. Si con posterioridad a la intimación la asociación sindical continúa incumpliendo lo establecido por el Ministerio, éste podrá petitionar en sede judicial la suspensión o cancelación de una personería gremial o la intervención de una asociación sindical.

3.3. Estructura del Ministerio

La estructura vigente, a lo largo del período auditado, para el MTEySS surge de las previsiones del Decreto N° 628/2005, llegando hasta el primer nivel operativo del citado Ministerio.

La Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales (DNAS), se encuentra en el ámbito de la Secretaría de Trabajo (ST), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y es el área sobre la que recae la verificación del control del cumplimiento del Cupo Femenino Sindical establecido por la citada Ley N° 25.674,



Auditoría General de la Nación

respecto de todas aquellas actuaciones que tramitan bajo su órbita, y se trata de la dependencia que actuó como interlocutora ante la AGN a los fines del desarrollo de la presente auditoría.

La organización estructural interna de la DNAS fue aprobada mediante la Resolución N° 99/2012 - MTEySS, según da cuenta el siguiente organigrama:





Auditoría General de la Nación

La DNAS se constituye en la unidad orgánica de colaboración y asesoramiento de la Secretaría de Trabajo, con la responsabilidad primaria de entender en la aplicación de las normas legales relativas a la existencia y funcionamiento de las Asociaciones Sindicales de Trabajadores y del Registro de las Asociaciones Profesionales de Empleadores, siendo sus acciones, las siguientes:

- Mantener actualizado el Registro de las Asociaciones Sindicales de Trabajadores, debiendo constar la nómina de las autoridades respectivas, como así también llevar el registro de las Asociaciones Profesionales de Empleadores.
- Fiscalizar la aprobación y modificaciones de estatutos, movimientos económico-financieros, realización de asambleas, congresos, actos eleccionarios y toda otra cuestión relativa al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias de las Asociaciones Sindicales de Trabajadores y expedir, cuando sea necesario, las certificaciones pertinentes.
- Dictar medidas cautelares en el marco de un proceso electoral conforme con la normativa vigente
- Dictar los actos relativos a los encuadramientos sindicales.
- Asesorar en el otorgamiento, denegación y/o cancelación de las personerías e inscripciones gremiales de las Asociaciones Sindicales de Trabajadores, así como aconsejar a la superioridad sobre la suspensión o cancelación de las citadas personerías o inscripciones en sede judicial.
- Dictar los actos relativos a la retención de cuotas y contribuciones establecidas en favor de las Asociaciones Sindicales de Trabajadores, debiéndose llevar el registro de las que fueran homologadas.
- Implementar las acciones para la sistematización informática de la información de la Dirección, necesarias para mejorar cuantitativa y cualitativamente los circuitos, procedimientos y registros de las actuaciones de su competencia.

Se halla integrada por un total de 5 (cinco) unidades departamentales, 4 (cuatro) de las cuales son de orden operacional sustantivo, y 1 (una) de apoyo administrativo, con sus respectivas competencias operativas entre las que se destacan:

1. **Departamento de Asuntos Institucionales** tiene las siguientes funciones:
 - Actos deliberativos extraordinarios y eleccionarios.

Toma intervención en las actuaciones vinculadas con la realización de asambleas y actos eleccionarios, a través de la emisión de informes o dictámenes.

- Denuncias sobre la vida institucional sindical.

Atiende a la presentación de denuncias que involucran a la vida institucional sindical, evaluando las razones de causalidad y motivación de las mismas, y emitiendo los informes y/o dictámenes técnicos correspondientes.

- Control y certificación de autoridades sindicales.

Verifica la legalidad de los trámites de designación y produce los informes y/o dictámenes técnicos respaldatorios de la emisión de los certificados oficiales de reconocimiento.

- Conflictos intra e inter asociacionales.

Asume el rol de órgano mediador frente a las divergencias que se presentan en las relaciones intra o inter sindicales, propiciando la conciliación entre las partes.

- Designación de delegados normalizadores y/o electorales.

Elabora propuesta de designación de delegados normalizadores y/o electorales, frente a la verificación de anomalías que afectan la vida institucional sindical.

2. **Departamento Inspección y Verificación Sindical** tiene cómo funciones:

- Fiscalización del desarrollo de actos deliberativos extraordinarios y ordinarios.

Se constituyen como veedores, a instancias de algunas de las partes intervinientes.

- Fiscalización del desarrollo de procesos eleccionarios.

A partir de la comunicación sobre la futura realización de actos eleccionarios, se envía un representante en calidad de veedor.

- Asunción de cargos/autoridades sindicales.

Se constituyen, de manera presencial, como veedores de los actos de asunción de autoridades y toma de posesión de cargos sindicales.

- Inspecciones y/o verificaciones inherentes al otorgamiento de personería gremial y a los encuadramientos sindicales.

De manera conjunta acuerdan con representantes gremiales, la presentación ante las autoridades empresariales correspondientes, para la verificación de las circunstancias inherentes al trámite y/o problemática resultante.



Auditoría General de la Nación

3.4. Presupuesto

Según las previsiones de la Ley de Presupuesto Nacional, a través del Programa 20 - *Formulación y Regulación de la Política Laboral*, ejecutado en el ámbito de la Secretaría de Trabajo, se administran, norman, regulan, fiscalizan y controlan las acciones de las partes involucradas en el mundo laboral, siendo algunas de sus funciones:

- Participar en la preparación, revisión, promoción, gestión y control de cumplimiento de las normas relativas al régimen de contrato de trabajo y otras de protección del trabajo, a las asociaciones profesionales de trabajadores y de empleadores, a las negociaciones y convenciones colectivas, al tratamiento de los conflictos individuales y colectivos de trabajo, al poder de policía del trabajo, a regímenes especiales de trabajo, a la salud y seguridad en el trabajo.
- Entender en la promoción, regulación y fiscalización del cumplimiento de la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo y en el trabajo; así como en la protección de la maternidad, la eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil.
- Entender en la aplicación de las normas legales relativas a la existencia y funcionamiento de las Asociaciones Sindicales de Trabajadores y del Registro de las Asociaciones Profesionales de Empleadores.

La Ley de Presupuesto, en el detalle expositivo de las unidades programáticas que afectan a la Secretaría de Trabajo, fija a ésta como única unidad ejecutora de los recursos que se le asignan a los Programas 20 - *Formulación y Regulación de la Política Laboral* y 22 - *Regularización del Trabajo*, prescindiendo de la clasificación presupuestaria por actividad específica, cuyo objetivo técnico se halla orientado a la programación e identificación de la gestión operativa a partir de unidades ejecutoras específicas intervinientes en la gestión y aplicación de dichos recursos asignados al efecto.

Las previsiones de la referida Ley de Presupuesto establecen - de igual modo - al Programa 20 como la categoría programática de primer nivel que soporta la asignación de recursos humanos y materiales inherentes a las necesidades operativas de cada una de las áreas que le dependen, entre las que se encuentra -sin desagregar- la DNAS. En el detalle de la ejecución física programada para los períodos bajo examen, respecto del citado

Programa 20, sólo se mencionan las metas de “*Negociación de Convenios Colectivos*” y “*Resolución de Controversias*”, ambas vinculadas con la gestión de la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo. En el presupuesto del ejercicio 2016 se incorpora el detalle de dos (2) indicadores de gestión; uno sobre la cobertura de la negociación colectiva respecto de la población asalariada registrada, y otro sobre la tasa de regularización del trabajo.

3.5. Principales Aspectos destacables a partir del relevamiento realizado

3.5.1. En orden al volumen de tareas vinculadas con la operatoria normal de la dependencia auditada, y a los recursos utilizados al efecto, con prescindencia de los mecanismos de control implementados, se destaca la particular realidad operativa relacionada con la responsabilidad que le incumbe a la DNAS en la verificación -entre otros aspectos- del cumplimiento del Cupo Femenino Sindical, respecto de las actuaciones que tramitan bajo su órbita, más aun teniendo en cuenta las siguientes particularidades:

- El universo de entidades sindicales registradas y controladas en todo el país. De acuerdo a la información pública disponible en el sitio web del MTEySS ¹, se encuentran registrados 3.248 sindicatos (consulta realizada en febrero de 2018)
- Las restricciones a nivel de cobertura y oportunidad de control, inherentes a la competencia de gestión de la DNAS, específicamente establecidos por el marco normativo, nacional e internacional, en vigencia.
- La considerable atomización de las entidades sindicales, a través de la generación de las seccionales jurisdiccionales y/o de los consejos directivos provinciales (v.gr.: en el año 2015 la entidad sindical ATE contaba con 130 seccionales y 24 consejos directivos provinciales).

3.5.2. La dotación real de recursos humanos de la DNAS al finalizar las tareas de campo es de 94 agentes (Planta Permanente: 30 – Planta Transitoria: 62 – Designación Temporaria en Planta Permanente: 2).

4. HALLAZGOS

4.1. No se verifican mecanismos de control sobre cumplimiento del Cupo Femenino Sindical durante el acto eleccionario en aquellos casos donde el Ministerio participó como veedor.

¹ <http://dnasconsulta.trabajo.gob.ar/>



Auditoría General de la Nación

Tal como establece la Ley, el MTEySS no controla el acto eleccionario (esto lo realiza la Junta Electoral) y sólo realiza controles una vez que éstos han finalizado. Sin embargo, cuando participa del acto eleccionario como veedor a requerimiento de alguna de las partes, no realiza ningún control en relación a Ley N° 25.674.

De acuerdo al informe de Auditoría Interna 001/2016 respecto a Asociaciones Sindicales de Trabajadores, punto B.4: el Departamento de Inspección y Verificación Sindical recepcionó “668 solicitudes de veedurías de Actos Institucionales (congresos y asambleas, actos electorales – comisiones directivas/delegados) para el año 2015 y que se han remitido 90 solicitudes para su control a las delegaciones regionales...”. De las restantes 578 solicitudes recibidas, quedaron 54 actos como no controlados.

El Ministerio no actúa como órgano de control del Cupo Femenino Sindical, lo cual se evidencia en lo manifestado por el auditado en respuesta al requerimiento de reglamentos internos, manuales de procedimientos administrativos, guías de trabajo, etc.: “el conocimiento de esta Dirección (por la DNAS) en materia de régimen electoral, está supeditado a las impugnaciones que se produzcan contra cualquiera de los actos del proceso expedidos por la Junta Electoral, conforme lo dispone el art. 15 del Decreto 467/88” y “...surge que sólo es jurídicamente válido el control de ésta Dirección del cumplimiento del cupo femenino sindical, en tanto las partes interesadas impugnen las decisiones que emanen de la Junta Electoral, y siempre que las mismas se refieran al incumplimiento de la norma de cupo femenino como agravio, toda vez que sólo corresponde conocer en lo que ha sido objeto de impugnación a fin de no vulnerar el derecho de autonomía sindical”.

Al respecto, en su art. 1°, la Ley 23.551 establece que “la libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieran a la organización y acción de las asociaciones sindicales”.

En efecto, la libertad sindical es un derecho fundamental, civil y básico. Es el derecho de los trabajadores a afiliarse al sindicato de su preferencia o a no afiliarse a ninguno de ellos. En el plano colectivo, es el derecho de los sindicatos a constituirse y funcionar libremente, y precisamente, es este derecho el que justifica una suerte de supervisión y/o control del Estado sobre estos, mediante la autoridad de aplicación designada en el art. 58° de la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales (MTEySS), con

las funciones taxativamente establecidas en el art. 56° y las limitaciones de los art. 57° y 59° de la citada norma legal.

En tal sentido, es de destacar lo establecido en el artículo 6° de la ley: “Los poderes públicos y en especial la autoridad administrativa del trabajo, los empleadores y sus asociaciones y toda persona física o jurídica deberán abstenerse de limitar la autonomía de las asociaciones sindicales, más allá de lo establecido en la legislación vigente”. Por otra parte, el Decreto reglamentario 514/03 de la Ley 25.674, señala en sus considerandos que lo normado reconoce como antecedentes el Artículo 37 de la Constitución Nacional el que garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos y establece que “La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.” Además, se destaca la Ley 23.179 que aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) de Naciones Unidas, la que tiene jerarquía Constitucional, de acuerdo al Artículo 75 de la misma. Se concluye por lo tanto, en función de los artículos citados, que el MTEySS debe asegurar el cumplimiento de la Ley y que esta responsabilidad no atenta contra el principio de autonomía sindical.

4.2. No se verifican mecanismos de control de cumplimiento del Cupo Femenino Sindical con anterioridad o posterioridad a los actos eleccionarios.

4.2.1 El auditado no elaboró manuales ni reglamentos para la verificación de la correcta aplicación de la Ley 25.674

El auditado manifiesta como inconveniente para la aplicación de la Ley que “...no existe disposición administrativa de alcance general o manual de procedimiento interno implementado para el control y seguimiento del Cupo Femenino Sindical...”.

Además sostiene “la imposibilidad jurídica y la inconveniencia práctica de establecer procedimientos internos de seguimiento y control del cumplimiento del cupo femenino sindical, en tanto el control que cabe aplicar es de carácter difuso, sea para los procesos voluntarios que impliquen aprobación de estatutos o para los procesos en los que se resuelve la materia por vía de impugnación, cuya aplicación opera por imperativo legal en el caso concreto, lo que obsta a la implementación de un procedimiento centralizado de



Auditoría General de la Nación

cumplimiento por parte de esta dirección” (conf. respuesta a la Nota N° 103/16-AO2, punto 5).

No se observa tal carácter difuso en la norma, cuando el Decreto N° 514/03 establece que la autoridad de aplicación verificará que se ha cumplido con la participación proporcional de mujeres que establece la ley o cuando en caso de no hacerlo, deberá intimar a la organización sindical para que subsane la deficiencia. Tampoco la DNAS presentó ninguna documentación donde demuestre el haber manifestado formalmente los inconvenientes descriptos para llegar a su resolución.

Por otro lado, el auditado también declara que “los trámites a cargo de esta Dirección y en cuyo entendimiento cabe la aplicación de la Ley 25.674 son aquéllos relativos a la inscripción, unión y fusión de gremios y modificación / aprobación de estatutos, por parte del Departamento de Estructura Sindical, y aquéllos relativos a los actos eleccionarios, sea de Junta Electoral o Comisión Directiva, por parte del Departamento de Asuntos Institucionales.” (Conf. contestación de la auditada al Punto 5 de la Nota N° 103/16-AO2).

De esta manera, el control del cumplimiento del Cupo Femenino Sindical en los procesos eleccionarios recae, tal como lo manifiesta el auditado, en un Departamento dependiente de la DNAS.

4.2.2 La DNAS no dispone de un sistema de archivo que permita identificar expedientes por tema y conocer el resultado de los actos administrativos a raíz de las impugnaciones en los procesos eleccionarios observados.

Se solicitaron al auditado los Dictámenes, Disposiciones, Resoluciones, etc, relacionados al cumplimiento de Cupo Femenino Sindical, obteniendo como respuesta ocho documentos (impresión de archivo de texto) registrados entre el 01-01-2015 y 30-09-2016. Se destaca que, dada la falta de un sistema de archivo eficiente, podrían existir otros documentos y/o expedientes relacionados al tema que el auditado no tiene identificados.

En los documentos brindados se observan impugnaciones que incluyen entre otras denuncias, el incumplimiento del Cupo Femenino Sindical en procesos eleccionarios. Respecto a la fecha de inicio de los documentos, uno corresponde a una impugnación de 2004, otro a 2005, un tercero a 2013 y dos no tienen fecha.

La documentación aportada por el auditado no constituye copia de los originales, no tiene firma de los responsables ni fecha de Resolución. Tampoco, el auditado informó si

efectivamente las Asociaciones Sindicales fueron notificadas y en ese caso, si cumplieron con lo dispuesto por la DNAS en estos documentos.

Por otro lado, el auditado aportó expedientes que no se relacionan con el cumplimiento del Cupo Femenino Sindical, consecuencia de la falta de un sistema de archivo que permita identificar correctamente a cada uno de ellos.

4.2.3 La DNAS no garantiza el cumplimiento del Cupo Femenino Sindical por parte de las Asociaciones Sindicales de Trabajadores.

En algunas de las impugnaciones analizadas, la DNAS resuelve recomendar el cumplimiento de la Ley en futuros procesos eleccionarios (exp 1-206-49713-2012: “Apercíbase a la entidad sindical de la referencia para que en los procesos eleccionarios a celebrarse en el futuro, ajuste su conducta a las mandas de la ley 25.674 y su reglamentación...”), haciéndolo en forma tardía respecto al proceso eleccionario y no respetando lo indicado por la ley ya que sólo sugiere a la entidad sindical respetar el cupo femenino en futuros proceso eleccionarios.

En otros casos se dio curso a la impugnación, donde la misma se encontraba fundada en varios aspectos entre los cuales uno era el incumplimiento de cupo, sin que se definan hechos concretos que busquen revertir tal situación además de haberlo hecho en forma extemporánea (ej: exp 1-207-383.520/2012).

En este sentido, de acuerdo al informe de Auditoría Interna 001/2016 respecto a Asociaciones Sindicales de Trabajadores, punto B.2, “13. Observación. Se observan dilaciones que superan los 12 meses en la tramitación de peticiones, Impugnaciones y/o denuncias (...) Las referidas demoras imputables a la administración tornan abstracta la cuestión planteada en perjuicio del administrado, pues al momento de ser abordada de manera tardía, se rechaza in límine por extemporánea”.

Más allá del tratamiento de impugnaciones recibidas, la DNAS cuenta con al menos dos fuentes de información que permiten verificar el cumplimiento del Cupo Femenino Sindical para luego actuar en consecuencia:

- 1) En razón de las facultades conferidas a través del Art. 24 de la Ley 23.551, el organismo auditado cuenta con la información necesaria respecto a la nómina de afiliados de cada asociación sindical y la nómina de autoridades, permitiendo establecer el cumplimiento del Cupo Femenino Sindical.



Auditoría General de la Nación

- 2) Con posterioridad al acto eleccionario, mediante la Planilla Complementaria N° 5.118, cada junta electoral informa a la DNAS el resultado de los comicios, cantidad de afiliados por género y demás información necesaria para determinar el cumplimiento del Cupo Femenino Sindical.

Si bien no existe una norma explícita en la DNAS que defina sanciones ante el incumplimiento del Cupo Femenino Sindical, el Ministerio dispone, y ha hecho uso, de la atribución de declarar, ante diversos hechos entre los cuales se puede encontrar el cumplimiento del Cupo Femenino, la ineficacia jurídica de la elección de autoridades sindicales e intimar a las entidades sindicales a convocar a una nueva elección, o de hacer lugar al pedido de impugnación de listas antes de celebrarse la elección. A través del art. 56 de la Ley 23.551 el Ministerio puede propiciar la correcta aplicación del Cupo Femenino Sindical, ya sea solicitando dejar sin efecto las medidas que incumplen con el Cupo Femenino o solicitando la intervención de la justicia.

Por último y reforzando lo ya expuesto sobre la falta de control por el auditado, éste afirma que “el seguimiento de control y cumplimiento del cupo previsto por la Ley 25.674 resulta idóneo en los estratos específicos en lo que la normativa ha encomendado tal control, sea por vía de capacitación o compromisos políticos específicos, pero cuya competencia e injerencia resulta ser ajena a esta Dirección”.

4.3. Consideraciones Generales respecto al funcionamiento de la DNAS

4.3.1. Sobre la Estructura orgánica.

El organigrama que esquematiza la estructura de la DNAS contempla un nivel de desagregación que supera las funciones y atribuciones reales de algunas de las dependencias que la integran.

Se destaca el *Departamento Coordinación Técnico Administrativa* (integrado por la *División Gestión de Expedientes* y la *División Gestión Administrativa*) sobre cuya actividad no pudo verificarse más que la relacionada con la gestión de los expedientes que tramitan en el ámbito de la DNAS. El resto de las funciones y/o atribuciones reseñadas en los puntos 3.3. del presente informe se hallan a cargo de otras dependencias del MTEySS.

También está el *Departamento Inspección y Verificación Sindical* que, lejos de actuar como órgano de contralor y fiscalización de la actividad sindical, sólo se constituye

como *veedor* y/o *verificador* en aquellos actos electorales y/o de asunción de cargos a los que se lo convoca.

No se aportaron los actos de designación, vigentes al momento de las tareas de campo, de los responsables de las áreas que integran la DNAS. Las 2 Divisiones que integran el Departamento Coordinación Técnico Administrativa solamente constan en el detalle expositivo de la organización dispuesta mediante la citada Resolución N° 99/12-MTEySS, sin que pueda verificarse la descentralización operativa pertinente.

Dichas falencias constituyen una debilidad primigenia que afecta directamente a la implementación de un adecuado sistema de control interno en el ámbito de la auditada, por cuanto hace a la necesaria separación de funciones y a la asignación de responsabilidades en cada una de las áreas operativas intervinientes.

4.3.2. Acerca de la Programación de Acciones en Función de Objetivos y Metas

Se advierte una falta de consideración en la etapa de formulación y asignación presupuestaria del MTEySS, en tanto la DNAS no tiene asignada la responsabilidad de ejecución de actividad específica alguna, como tampoco se establecen parámetros de ejecución física a cumplimentar en función de sus objetivos.

4.3.3. Respecto de los Sistemas de información - Mecanismos de registración - Documentación de respaldo – Control interno

- a) No se han aportado evidencias sobre el desarrollo de mecanismos de registración orientados al seguimiento y control integral de las acciones ejecutadas en el ámbito de la DNAS, en tanto se halla pendiente la determinación y cuantificación periódica de sus objetivos específicos.
- b) No se cuenta con un sistema de información que permita identificar y evaluar periódicamente el nivel de desempeño de cada una de las áreas operativas bajo su órbita, a partir de la inexistencia de ponderación alguna sobre el grado de satisfacción de planes operativos concretos, pendientes de elaboración.
- c) No se ha implementado un sistema de archivo organizado y sistemático de los actos de índole administrativa generados en cada una de las áreas operativas de la DNAS que permita la verificación documental de la gestión desarrollada periódicamente en dichas dependencias.



Auditoría General de la Nación

5. DESCARGO

Al no haberse obtenido respuesta por parte del organismo auditado, conforme lo expresado en el último párrafo del apartado 2 del presente informe, se ratifican los argumentos esgrimidos en el análisis de los aspectos tratados en el mismo.

6. RECOMENDACIONES

6.1.- Como consecuencia de su rol de veedor, el Ministerio deberá establecer los procesos administrativos que aseguren el traslado al área pertinente de las observaciones realizadas referentes al cupo femenino sindical durante el acto eleccionario, para que dicha área tome las medidas que correspondan [**Punto 4.1**].

6.2.- Elaborar los manuales y reglamentos que se considere necesarios para la correcta y oportuna verificación y control del cumplimiento del Cupo Femenino Sindical [**Punto 4.2.1**].

6.3.- Asegurar a través de la DNAS o de la dependencia que el Ministerio considere oportunamente, el cumplimiento de la Ley en cuanto a Cupo Femenino Sindical, actuando en tiempo y forma ante las impugnaciones recepcionadas, o de oficio ante la verificación de incumplimientos al recibir el resultado eleccionario por parte de la Junta Electoral [**Punto 4.2.2 y 4.2.3**].

6.4.- Adecuar la estructura orgánica, así como la definición de funciones, responsabilidades y metas de cada una de las dependencias de acuerdo a la normativa vigente [**Punto 4.3**].

6.5.- Se deberá considerar como elemento necesario para un adecuado sistema de control de gestión, la elaboración de ponderaciones sobre la razonabilidad de la asignación y distribución de recursos humanos necesarios en las diferentes áreas que interactúan en el cumplimiento de las competencias operativas de la Dirección auditada, e implementar un sistema de archivo organizado y sistemático que permita un oportuno control y seguimiento de lo actuado [**Puntos 4.2.2 y 4.3**].

7. CONCLUSIONES

La Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales es el área del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación sobre la que recae la verificación del control del cumplimiento del Cupo Femenino Sindical establecido por la Ley N° 25.674.

Conforme a las facultades ministeriales oportunamente establecidas por el marco legal y reglamentario en vigencia, las asociaciones sindicales se encuentran obligadas a remitir o comunicar a la autoridad administrativa del trabajo, un conjunto de antecedentes documentales vinculados con su funcionamiento regular y cotidiano. Ello permite concluir que el Ministerio debe contar con la información necesaria para conocer la composición tanto de las autoridades como de los afiliados de cada una de las asociaciones sindicales y poder determinar al mismo tiempo el número correspondiente de cargos a cubrir referidos al Cupo Femenino Sindical.

La ausencia de mecanismos desarrollados para el control sobre cumplimiento del Cupo Femenino Sindical (no se elaboraron manuales ni reglamentos operativos específicos para la verificación de la correcta aplicación de la Ley 25.674), conllevan a la conclusión de que el Ministerio auditado, a través de la DNAS, no garantiza el cumplimiento de la normativa legal que nos convoca.

De hecho, el Ministerio limita su actuación a aquellos casos en donde se impugna un proceso eleccionario, pero la falta de mecanismos y actos administrativos al respecto tornan nulo el efecto de las impugnaciones.

Si bien el Ministerio cuenta con las herramientas legales necesarias para hacer cumplir la normativa vigente o al menos incidir sobre la falta de cumplimiento del Cupo Femenino Sindical, no se obtuvieron evidencias que haya actuado en consecuencia.

BUENOS AIRES,