



## EXAMEN ESPECIAL

### Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral Ministerio de Justicia y Trabajo

#### 1. Antecedente

Por Resolución CGR N° 779 de fecha 29 de mayo de 2006, se dispone la realización del Examen Especial a la Ejecución Presupuestaria de los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005 - Programa 7 "Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral - del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).

#### 2. Alcance

El alcance del trabajo consistió en la revisión, verificación y análisis de los gastos que componen la Ejecución del Programa 7 Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, correspondiente a los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005

Asimismo, se ha verificado la denuncia realizada por la Central Unitaria de Trabajadores, en lo relativo a los hechos ocurridos en el mismo periodo señalado en el párrafo anterior.

Nuestra labor fue realizada conforme lo establece el Art. 2° de la Res. CGR N° 882/2005 "Por la cual se aprueban y adoptan las Normas, Manual de Auditoría Gubernamental, Manual de Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público, elaborado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica BID-ATN/SF7710-PR. Asimismo se adoptan las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la INTOSAI, las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) efectuada por el Comité de Prácticas de Auditorías de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y se derogan las Resoluciones CGR N° 068/01 y 780/05".

Tales normas requieren que planifiquemos y realicemos nuestro trabajo con la finalidad de obtener evidencia suficiente, competente y relevante para poder opinar sobre la legalidad e integridad de los documentos que respaldan los gastos realizados dentro de la Ejecución del Programa 7 Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. Una auditoría comprende el examen basado en comprobaciones selectivas de las evidencias que respaldan la información y las cifras presentadas en los legajos de gastos de los distintos rubros.

Las observaciones emitidas en el presente informe son resultante del análisis de los documentos proveídos a esta auditoría por los responsables de la administración del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral – SINAFOCAL, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, cuya emisión son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes en las operaciones que estuvieron sujetas a verificación.

#### 3. Objetivo del Examen Especial

Nuestro objetivo está dirigido a obtener evidencia suficiente, válida y competente que sirva de base para opinar sobre la legalidad e integridad de la Ejecución del Programa 7



Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, correspondiente a los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005. Asimismo, analizar y verificar los puntos denunciados por el Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores, en lo relativo a los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005.

#### 4. Disposiciones Legales

- Constitución Nacional.
- Ley N° 276/1994 “Orgánica y funcional de la Contraloría General de la República.”
- Ley N° 125/1991 “Que establece el Nuevo Régimen Tributario”
- Ley N° 704/1995 “Que crea el Registro de Automotores del Sector Público y Reglamenta el Uso de Tenencia de los mismos”
- Ley N° 1535/1999 “De Administración Financiera del Estado y su Decreto Reglamentario N° 8127/2000 “Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado y el Funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF”
- Ley N° 1652/2000 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” y su Decreto Reglamentario N° 15.904 de fecha 27/12/2001 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 1652 de fecha 26/12/2000, “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”
- Decreto N° 20.132/2003 “Por el cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado”.
- Ley N° 2344/2003 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2004” y su Decreto N° 1585/2004 “Que reglamenta la Ley N° 2344/03”
- Ley N° 2530/2004 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2005” y su Decreto N° 4810/05 “Que reglamenta la Ley N° 2530/04”
- Ley N° 2597/2005 “Que regula el otorgamiento de Viáticos en la Administración Pública y la Ley N° 2686/2005 “Que modifica los artículos 1º, 7º y 9º y amplía la Ley N° 2597/2005...”
- Disposiciones relativas a las operaciones propias del Ministerio de Justicia y Trabajo.

#### 5. Comunicación de las observaciones para el descargo

Por Nota CGR N° 7057 de fecha 05 de diciembre de 2006, en cumplimiento de la Resolución CGR N° 1025/03, se ha remitido al Ministerio de Justicia y Trabajo, las Observaciones resultantes del Examen Especial al Programa 7 “Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), correspondiente a los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005, practicada en la Institución para el descargo correspondiente en un plazo perentorio e improrrogable de 10 (diez) días hábiles.

Por Nota NGM/N° 711 de fecha 21 de diciembre de 2006, el Señor Derlis A. Céspedes Aguilera, Ministro de Justicia y Trabajo remite el informe relativo al Descargo de las Observaciones resultante del Examen Especial; las que fueron verificadas e incluidas en el presente documento.



## 6. Desarrollo del Examen Especial

Para una mejor comprensión de los trabajos realizados en el examen especial se ha desarrollado de la siguiente forma:

<b>Capítulo I</b>	<b>1. Antecedente del Sistema Nacional De Formación y Capacitación Laboral</b>
	1.1. Programa de Formación y Capacitación Laboral –13/02/1995.
	1.2. Proyecto PAR 00/004- Apoyo al Programa de Formación y Capacitación Laboral - 13/03/2000
	1.3. Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
	1.4. Administrador de los recursos del SINAFOCAL
<b>Capítulo II</b>	<b>2. Ingresos del SINAFOCAL</b>
	2.1. Fuente de Financiamiento del Sistema
	2.2. Ingresos del SINAFOCAL
<b>Capitulo III</b>	<b>3. Gastos del SINAFOCAL</b>
	3.1. Ejecución Presupuestaria del Tipo 2 – Programa 7 “Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” - Ejercicio Fiscal 2004
	3.2. Ejecución Presupuestaria del Tipo 2 – Programa 7 “Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” - Ejercicio Fiscal 2005.
	3.3. Verificación in situ de adquisiciones
<b>Capitulo IV</b>	<b>Análisis de la Denuncia</b>
<b>Capitulo V</b>	<b>Evaluación de la Estructura de Control Interno</b>
<b>Capitulo VI</b>	<b>Conclusiones</b>
<b>Capitulo VII</b>	<b>Recomendaciones</b>



## CAPÍTULO I

### 1. ANTECEDENTE DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN LABORAL - SINAFOCAL

En este capítulo se realiza una síntesis sobre la evolución por la cual ha pasado la Institución auditada.

#### 1.1 Programa de Formación y Capacitación Laboral – 13/02/1995

En fecha 13/02/1995 fue celebrado el Contrato de Préstamo N° 851/OC-PR y el Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/MH-4760-PR.

El Programa de Formación y Capacitación Laboral tiene por objeto apoyar la creación e implementación del Sistema de Formación y Capacitación Laboral en el Paraguay, con el fin de:

- a) mejorar los conocimientos y habilidades de los trabajadores, en apoyo del proceso de transformación del aparato productivo
- b) proveer capacitación laboral adecuada a jóvenes de bajos ingresos, y
- c) aumentar la capacidad gerencial de los pequeños y micro empresarios.

El Proyecto, se ejecutará bajo la modalidad de planes operativos anuales, comprende:

- a) Un componente de reformas institucionales, que incluye:
  - i. la creación del Sistema de Formación y Capacitación Laboral;
  - ii. el diseño y puesta en funcionamiento del órgano rector del sistema y su correspondiente Secretaria Técnica;
  - iii. la reestructuración del S.N.P.P;
  - iv. la racionalización de las Direcciones Regionales y Sub Regionales del S.N.P.P.;
  - v. el apoyo a los Centros Colaboradores;
  - vi. el fortalecimiento de las instituciones privadas que mayor impacto tienen en el sector, medido por el volumen y calidad de los servicios de capacitación que ofrecen;
  - vii. la preparación de estudios para la certificación profesional homologada en el ámbito del MERCOSUR y para promover la participación femenina en el mercado de trabajo;
  - viii. la ejecución de pruebas piloto, mediante vales educativos y selección de cursos de capacitación; y
- b) Un componente de inversiones que, además de dar apoyo institucional a los Centros Colaboradores más eficientes que respondan a las necesidades del mercado laboral, atenderá a tres grupos poblacionales identificados como:
  - i. Trabajadores ocupados, a los que se ofrecerán cursos orientados a su actualización, perfeccionamiento profesional o reconversión, mediante la formación en el puesto de trabajo, esquemas alternos de formación y trabajo, formación corta e instrumental, pasantías relativas y cursos sobre procesos productivos;
  - ii. Micro y Pequeños Empresarios, a los que se ofrecerán cursos básicos de administración de negocios, contabilidad y mercadeo, entre otros, mediante



talleres de intercambio entre propietarios, asesorías y apoyo para el uso de nuevas tecnologías; y

- iii. Desempleados pobres, a los que se ofrecerán cursos localizados para su incorporación en el mercado laboral. Para los grupos marginales se proveerán cursos prácticos en oficios tradicionales orientados hacia formas asociativas, cursos de promoción de autoempleo productivo y cursos en oficios que sean demandados.

El costo total del Proyecto se estima en el equivalente de:

Préstamo N° 851/OC-PR	U\$s	20.745.000
Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/MH-4760-PR	U\$s	3.503.000
Contrapartida Local	U\$s	2.797.000
		<u>27.045.000</u>

## 1.2 Proyecto PAR 00/004- Apoyo al Programa de Formación y Capacitación Laboral - 13/03/2000

En fecha 13/03/2000 fue firmado el Proyecto PAR/00/004 "Apoyo al Programa de Formación y Capacitación Laboral", que tiene por objeto incrementar la productividad y el ingreso del país, mediante el funcionamiento eficiente del sistema de formación y capacitación laboral a través de las siguientes actividades:

- (1) mejorar los conocimientos y habilidades de los trabajadores ocupados para apoyar el proceso de transformación del aparato productivo;
- (2) proveer capacitación laboral adecuada al grupo de jóvenes que ingresan al mercado de trabajo y de desocupados jóvenes pertenecientes a los sectores de bajos ingresos;
- (3) aumentar la capacidad gerencial de los pequeños y microempresarios.

A través del Proyecto se gestionarán y administrarán los fondos provistos por el Gobierno para el pago a los institutos correspondientes por los servicios de formación y capacitación laboral, a través de bonos de capacitación, eligiendo el usuario los cursos de acuerdo a la demanda de la ocupación existente en el mercado.

La situación prevista al final del Proyecto (a diciembre de 2000) es de capacitar a 14.614 personas en diversas áreas ocupacionales, los beneficiarios previstos serían:

- Jóvenes buscadores del primer empleo,
- Pequeño/pequeña productor/productora rural,
- Personas desocupadas,
- Trabajadores ocupados del sector formal
- Micro y pequeños empresarios.

El Proyecto ha sido ejecutado bajo la modalidad de Ejecución Nacional, conforme a las normas y procedimientos del PNUD. El organismo de Gobierno encargado de la ejecución del Proyecto es el Ministerio de Justicia y Trabajo, a través de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP).

El Ministro de Justicia y Trabajo, ha designado un Director Nacional del Proyecto quién será responsable por la movilización de insumos y el logro de los objetivos inmediatos y resultados previstos.

EL PNUD, a solicitud del Director Nacional, brinda el apoyo administrativo necesario para la ejecución del Proyecto. Dicho apoyo consiste, entre otros, en el adelanto de



los fondos necesarios a la UEP para el pago a las instituciones de capacitación, que serán reembolsados por el BID al PNUD ante la rendición de cuenta correspondiente, de acuerdo a las normas y procedimientos del BID, las que prevalecerán.

### 1.3 Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral – SINAFOCAL

Por Ley N° 1652 de fecha 26/12/2000, “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, para prestar en forma gratuita oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales y que la oferta de bienes y servicios sea competitiva y adecuada en un proceso de modernización y reestructuración económica del estado.

Por Decreto N° 15.904 de fecha 27/12/2001 “Por la cual se reglamenta la Ley N° 1652 de fecha 26/12/2000, “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”

#### Misión

Preparar y mejorar la calificación, la competencia y la productividad de la población económicamente activa del país, a efecto de contribuir al desarrollo de una oferta de bienes y servicios competitivos y adecuados al proceso de modernización de reestructuración económica.

#### Visión

Responder a la necesidad del Paraguay de mejorar la calidad de mano de obra, frente a los desafíos de fortalecer la democracia, mejorar su incorporación en el proceso de integración del MERCOSUR y hacer su economía competitiva en un mundo globalizado e interdependiente.

#### 1.3.1 Estructura Orgánica

En cuanto a la Estructura Orgánica, a este equipo de trabajo se le ha proporcionado dos Organigramas, una con vigencia a partir de 01 de setiembre del 2004, (lo relativo a los meses de enero a agosto del 2004 no obra en los archivos de la Institución). La otra correspondiente al Ejercicio Fiscal 2005.

De acuerdo al primer organigrama señalado en el párrafo anterior, la estructura está dispuesta de tal forma que el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral es una dependencia del Ministerio de Justicia y Trabajo cuyo nivel superior esta a cargo de una Coordinación General, el mismo no fue aprobado por Resolución, según contestación de la Coordinadora de General del SINAFOCAL por Memorando de fecha 17/07/2006.

Con referencia al organigrama del Ejercicio Fiscal 2005, se visualiza que el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral es una dependencia del Ministerio de Justicia y Trabajo siendo la autoridad superior el Ministro del cual se desprende el Órgano Rector quien a su vez es la máxima autoridad de Aplicación y Ejecución del Sistema; el mismo no ha sido aprobado por Resolución.



### OBSERVACIÓN N° 1

Durante los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005, el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, no ha contado con Estructura Orgánica aprobada por disposición legal (resolución).

#### DESCARGO

*Conviene puntualizar que a fin de responder a las observaciones que se relacionan directamente a la estructura organizacional del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, es preciso esbozar una breve reseña de los antecedentes que rodearon la creación del SINAFOCAL, a partir de un enfoque dirigido hacia una visión integral, a fin de tener un panorama global sobre las características institucionales, operativas e instrumentales más importantes del Sistema.*

*Desde dicha perspectiva, surge que a partir del año 2000 comienza un verdadero proceso de reforma dirigido a dotar a la Nación de un Sistema que posibilite a los ciudadanos el acceso a mayores oportunidades de formación y capacitación en las distintas modalidades impuestas por el mercado, que permita potenciar y adecuar la oferta formativa en el área laboral vigente hasta ese entonces, en atención a una necesidad largamente sentida en el seno de la sociedad paraguaya que requería con urgencia un Servicio Sistematizado con alcance nacional en materia de Formación y Capacitación Laboral, que fuera concebido como un ente de gestión pública que logre vincular a los diversos agentes de formación y capacitación para el trabajo ya sea formal, o no formal y sea de carácter público o privado.*

*Bajo este panorama se entrelazan y complementan su accionar como actores principales del proceso, tanto las instituciones privadas de formación y capacitación laboral o entidades prestadoras de servicios (IFSLs); el servicio de formación y capacitación a cargo del Sector constituido por el SNPP, órgano estatal por excelencia vinculado a la enseñanza técnico profesional y capacitación laboral; las Gobernaciones; las Municipalidades; los trabajadores y empresarios de todos los sectores y niveles de la economía; el Órgano Rector y el Secretario Técnico, tal como surge sin dificultad del propio texto de la Ley N° 1652/00 y el Decreto N° 15.904/01.*

*Esta compleja trama constituida por la estructura y organización del SINAFOCAL, protagonizada por actores inmersos por disposición de la nueva Ley N° 1652/00, en un mismo proceso de interacción para la reforma de un servicio de formación y capacitación laboral antes existente, desactualizado, obsoleto y desprovisto de orientaciones concretas tendientes a asegurar un sistema integrado de oferta formativa, aparejando irremediablemente un cúmulo de dificultades prácticas en su correcta y efectiva implementación.*

*Es así que la conformación de Órgano Rector, definido como la máxima autoridad de aplicación y ejecución de las normas contenidas en la nueva Ley, compuesto por nueve miembros representantes de los distintos actores y sectores sociales involucrados en la tarea de llevar adelante los objetivos del Estado implícitos en la creación del SINAFOCAL, se vio diferida durante casi dos años y recién a partir del año 2002 se inició el proceso de conformación del órgano Rector, lo que por momentos se vio obstaculizado por razones que atañen al desenvolvimiento interno de cada uno de los actores con representación dentro del órgano, en atención a que era sumamente difícil lograr con relativa celeridad, la declaración de voluntad de algunos de los componentes o actores del Sistema, ya que tras idas y vueltas, notas de por medio, y otros resortes conducentes para el efecto, fue trascurriendo el tiempo sin que pudieran lograrse las postulaciones correspondientes para*



*la designación completa y total de los representantes en carácter de integrantes Titular y Suplentes del Órgano Rector.*

*Puede decirse entonces que si bien no se formalizado un acto administrativo en particular, destinado a ha establecer la estructura orgánica del SINAFOCAL, no lo es menos que todas las normas contenidas en la Ley de creación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, sus reglamentaciones correspondientes, constituyen sin duda alguna las fuentes de origen legal que invisten de personalidad jurídica y por ende de capacidad para desarrollar las actividades encaminadas a cumplir las funciones de carácter público que entraña el quehacer del SINAFOCAL, ente de derecho público que la ciencia de la administración clasifica como órgano complejo, por la extensión y naturaleza de los servicios que tiende a satisfacer, sin olvidar referir que la ciencia podría mencionar las funciones que compl del caso el órgano provisiones presupuestarias esa ley funcional s bien no sin (sic).*

#### Evaluación del Descargo

En atención al Descargo del SINAFOCAL, en el último párrafo donde manifiestan que no se ha formalizado un acto administrativo en particular destinado a establecer la estructura orgánica de la institución, este equipo auditor se ratifica en la observación realizada.

#### CONCLUSIÓN

El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, durante los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005, ha funcionado con una estructura de organización no aprobada por disposición legal y no se ajusta a las líneas de autoridad definida por la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”.

#### RECOMENDACIÓN

La Institución deberá ajustarse a la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” y por ende las demás reglamentaciones y normativas deberán estar en concordancia con la ley. En ese sentido, los responsables deberán agotar los mecanismos para que el SINAFOCAL funcione con una estructura orgánica legalmente constituida.

#### 1.3.2 Autoridades del Sistema

##### a. ÓRGANO RECTOR

La Ley N° 1652 de fecha 26/12/2000, “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 8 “De la autoridad de aplicación del Sistema”, dispone que la autoridad máxima del Sistema, será el Órgano Rector, ente de derecho público, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo.

##### Composición

El mismo estará integrado por nueve miembros titulares, cada uno de los cuales tendrá un suplente; los mismos serán designados de la siguiente forma; un representante por el Poder Ejecutivo, Consejo de Gobernantes, Organización Paraguaya de la Industria y el Comercio, la Unión Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, Federación Paraguaya de la Industria y el Comercio, Unión Industrial Paraguaya, la Asociación Rural del Paraguay, y tres por las Organizaciones sindicales de trabajadores.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

Durante el trabajo de campo se ha visualizado Decretos por los cuales se han nombrado a los miembros titulares y suplente del Órgano Rector, por parte del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Trabajo a propuestas de las entidades representadas, con sujeción a los procedimientos de elección previstos en sus respectivos estatutos o reglamentos.

En el siguiente cuadro se detalla a los integrantes del Órgano Rector en calidad de

Entidad representada	Inciso – Cant.		Miembro Titular	Decreto Nº - Fecha	Periodo
Poder Ejecutivo	a	1	Dr. Pedro Javier Cano • Abog. Rubén Candia Amarilla	17166 - 10/05/02 509 - 09/10/03	2002/2007 2003/2008
Consejo de Gobernadores	b	1	Victor Hugo Paniagua	17487 - 06/06/02	2002/2007
Organización Pya. Cooperación Internacional (OPACI)	c	1	Abog. Víctor González Segovia ▪ Fabio R. Dávalos	17486 - 06/06/02	2002/2007
Federación Pya. Industria y Comercio (FEPRINCO)	d	1	Arq. Carlos González Rodas	17484 - 06/06/02	2002/2007
Unión Industrial Pya. (UIP)	e	1	Enrique Bendaña	17488 -06/06/02	2002/2007
Asociación Rural del Py. (ARP)	f	1	Emilio Gardel Codas	17485 –06/06/02	2002/2007
Organizaciones Sindicales de Trabajadores	g	3	Marcial Martínez - CUT Elidora Martínez Rodas– CGT Francisco Britez - CPT	18069 – 24/07/02	2002/2007

miembros titulares:

- Por Decreto Nº 509 del 09/10/2003, se designa como miembro titular del Órgano Rector al Abog. Rubén Candia Amarilla, por el periodo 2003/2008 a partir del 09/10/2003.
- Por Resolución Nº 39/2004 del 13/10/2004, de la OPACI, se designa al Sr. Fabio R. Dávalos como miembro titular en reemplazo del Abog. Víctor González Segovia.

En el siguiente cuadro se detalla a los integrantes del Órgano Rector en calidad de miembros suplentes:

Entidad representada	Inciso – Cant.		Miembro Suplente	Decreto Nº - Fecha	Periodo
Poder Ejecutivo	a	1	Dra. Gladis Julia Santacruz de Villalba • Silvio Domínguez Morales	17166 – 10/05/02 509 – 09/10/03	2002/2007 2003/2008
Consejo de Gobernadores	b	1	----	---	---
Organización Pya. Cooperación Internacional (OPACI)	c	1	Héctor Ramírez Bogarín	17486 - 06/06/02	2002/2007
Federación Pya. Industria y Comercio (FEPRINCO)	d	1	Lic. Blanca Lila Mignarro	17484- 06/06/02	2002/2007
Unión Industrial Pya. (UIP)	e	1	Ing. Carlos Echaúri	17488 -06/06/02	2002/2007
Asociación Rural del Py. (ARP)	f	1	Herminio Medina ▪ Dr. Martín Cuevas	17485 –06/06/02	2002/2007
Organizaciones Sindicales de Trabajadores	g	3	Dr. Eladio Medina – CNT Bernardo Rojas - CUT-A Luis Vera Radice - CESITEP	18069 – 24/07/02	2002/2007

- Por Decreto Nº 509 del 09/10/2003, se designa como miembro suplente del Órgano Rector al Sr. Silvio Domínguez Morales, por el periodo 2003/2008 a partir del 09/10/2003
- Por Nota S.G. Nº 211 del 02/03/2005, se designa al Dr. Martín Cuevas como representante de la Asociación Rural del Paraguay.

**OBSERVACIÓN Nº 2**

No se ha nombrado miembro suplente en representación del Consejo de Gobernadores, y en el considerando del Decreto Nº 17487 del 06/06/2002, párrafo tercero, el Consejo de Gobernadores del Paraguay, ha propuesto al Miembro Titular no así al Miembro Suplente.



## DESCARGO

*Elabora estas aseveraciones tienen estrecha relación con el cuestionamiento contenido en el Punto Nº 2 de las observaciones, y en estricto rigor puede manifestarse que efectivamente el acto administrativo inherente al Decreto Nº 17.487 del 6 de junio de 2002, formaliza la designación del representante Titular del Consejo de Gobernadores, porque esa ha sido la expresión de voluntad del actor legalmente habilitado para escoger o postular en forma libre, voluntaria y de conformidad a sus normas reguladoras pertinentes, a la persona que considere apta para el desempeño de dicha función en carácter de Titular y en carácter de Suplente respectivo, siendo en consecuencia inevitable concluir que ninguna autoridad que no sea el propio Consejo de Gobernadores, se halla habilitada para suplir o sustituir la omisión de la designación del representante Suplente por el Consejo de Gobernadores, ni interferir en forma alguna en los procedimientos de elección previstos en sus estatutos, leyes orgánicas o reglamentaciones respectivas.*

*Este denso y complicado proceso de implementación del nuevo Sistema de Formación y Capacitación Laboral, generó y porqué no decirlo, sigue generando inconvenientes, retrasos y demoras para una plena adecuación y adaptación de la realidad imperante dentro de cada uno de los escenarios en los que interactúan sus distintos actores, a la nueva normativa vigente, no obstante, el Ministerio de Justicia y Trabajo no ha declinado en ningún momento el firme compromiso institucional de llevar adelante el fin propuesto por el legislador al crear el SINAFOCAL, trascendiendo las dificultades, las barreras y los retrocesos presentados, para apuntar un novel Sistema cuya finalidad esencial desde el punto de vista público, es la búsqueda del bienestar general de la ciudadanía, a través del fortalecimiento de la sociedad civil, de la reforma y modernización de los servicios vinculados a la enseñanza y capacitación técnico profesional, mediante procesos educativos innovadores dirigidos a desarrollar competencias laborales que permitan un mejor desempeño y mas eficiente productividad, en procura de una mayor competitividad de la economía del país. (sic).*

### Evaluación del Descargo

La contestación realizada por la institución confirma lo observado en este punto por la auditoría, ya que se ha incurrido en la omisión, por parte de los responsables de la implementación del Sistema, de exhortar al Consejo de Gobernadores a ajustarse a la Ley Nº 1652/00 "Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral"; por lo que nos ratificamos en la observación.

## CONCLUSIÓN

No se ha nombrado al miembro suplente en representación del Consejo de Gobernadores, tal como dispone la Ley 1652/00 "Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral", teniendo en cuenta que el Decreto Nº 17487/02 "Por el cual se nombra miembro integrante del Órgano Rector del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral en representación del Consejo de Gobernadores del Paraguay" de fecha 06/06/2003, dispone solamente el nombramiento de un Miembro Titular y no se ha exhortado al Consejo de Gobernadores a ajustarse a la Ley.

## RECOMENDACIÓN

El SINAFOCAL deberá arbitrar los medios necesarios para que el Consejo de Gobernadores nombre al Miembro Suplente a fin de dar cumplimiento de la Ley Nº 1652/00 "Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral", Art. 8º "De la autoridad de aplicación del Sistema".



### Deberes Del Órgano Rector

A continuación detallamos las atribuciones y los deberes del Órgano Rector, según el Art. 9º:

- a) *...formulará la política de formación y capacitación laboral, ponerla en práctica, dirigir, y supervisar su ejecución;*
- b) *administrar los recursos del Sistema Nacional de Formación y capacitación Laboral,...*
- c) *elaborar y proveer información sobre la oferta y demanda de capacitación laboral, tanto para los fines de formulación de políticas como para obtener a los usuarios y proveedores del sistema;*
- d) *captar y canalizar recursos nacionales y de cooperación internacional, que se destinen a apoyar técnica o financieramente, programas de actividad, de estudios o de mejoramiento operacional;*
- e) *aprobar programas de formación y capacitación laboral y asignar su ejecución a instituciones de capacitación;*
- f) *establecer las pautas para la validación de los programas de capacitación entre las empresas con derecho a los beneficios del sistema y velar por su aplicación;*
- g) *establecer las pautas para la evaluación de las instituciones de capacitación y para la certificación de la competencia y calificación de los beneficiarios, incluso la que las homologue en el marco del Mercosur, y velar por su aplicación;...*

Asimismo, el Art. 13 – De las sesiones y de las resoluciones del Órgano Rector, reza en el último párrafo: *“El Órgano Rector emitirá trimestralmente un informe público sobre las sesiones realizadas y las resoluciones que hubiera dictado”*

Al respecto, por Memorando CGR Nº 07/2006 y por Memorando Nº 25/2006, se ha solicitado y reiterado la provisión de los informes trimestrales así como también Actas de sesiones de los miembros del Órgano Rector, a fin de poder analizar y evaluar el cumplimiento establecido por ley de creación, Art. 9º; hasta la fecha de elaboración de este informe no han sido proveídos tales documentos.

### **OBSERVACIÓN Nº 3**

El Órgano Rector no ha proveído los Informes Trimestrales así como también Actas de Sesiones de los miembros de dicho órgano a fin de poder analizar y evaluar el cumplimiento establecido en la Ley Nº 1652/00, Art. 13 y Art. 9.

### **DESCARGO**

*Sin bien sería sumamente importante contar con todas y cada una de las Actas elaboradas en las Sesiones del órgano Rector que recojan puntual y detalladamente cuanto haya acontecido en dichas oportunidades, tal como lo observa la Contraloría, puede sin embargo advertirse que efectivamente se ha reunido el órgano Rector en sesiones ordinarias, en cumplimiento a sus funciones, pudiendo advertirse el acta Nº 41 del mes de febrero de 2004, ocasión en que se trató el delicado tema relacionado a la designación del Secretario Técnico y que refleja acabadamente los esfuerzos realizados por el Órgano para allanar los obstáculos que impiden la total conformación del Sistema como tal.*



### Evaluación del Descargo

Del Descargo se concluye que el Órgano Rector no ha dado cumplimiento cabalmente a lo referente a la obligación de emitir trimestralmente un informe público sobre las sesiones realizadas y las resoluciones que hubiera dictado, por lo que nos ratificamos en la observación.

### CONCLUSIÓN

El Órgano Rector no ha remitido los informes trimestrales ni el resumen de resoluciones emitidas, que prueben el cumplimiento de la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 13 – De las sesiones y de las resoluciones del Órgano Rector - que en su parte pertinente dispone: “...El Órgano Rector emitirá trimestralmente un informe público sobre las sesiones realizadas y las resoluciones que hubiera dictado.”; y por ende ha imposibilitado evaluar el cumplimiento de los deberes y atribuciones definidas en el mismo cuerpo legal, en su Art. 9 - De las atribuciones y los deberes del Órgano Rector - incisos a), b), c), d), e), f), g) h).

### RECOMENDACIÓN

En adelante el Órgano Rector deberá emitir los informes trimestrales de las sesiones realizadas y las resoluciones dictadas, ajustándose a lo establecido en la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 13.- De las sesiones y de las resoluciones del Órgano Rector.

#### b. SECRETARIO TÉCNICO

En la ley de creación, Art. 15° Del Secretario Técnico, señala cuanto sigue: “...Al inicio de sus sesiones, el Órgano Rector, por mayoría absoluta, previo concurso de oposición, conformará una terna de candidatos para ocupar el cargo de Secretario Técnico. El Poder Ejecutivo designará como tal a uno de los integrantes de esa terna, el cual durará cinco años en el ejercicio de sus funciones...”

La figura del Secretario Técnico es esencial para el Sistema, considerando la Ley N° 1652/00 y su Decreto Reglamentario. En efecto la Ley N° 1652/00, en su Art. 15° Del Secretario Técnico segundo párrafo, establece: “...El Secretario técnico actuará bajo la supervisión del Órgano Rector, y serán sus funciones:

- a) ejecutar las directrices del Órgano Rector;
- b) elaborar propuestas de políticas, las que serán sometidas a la consideración del Órgano Rector;
- c) elaborar proyectos de programas de capacitación y someterlos a la consideración del Órgano Rector;
- d) informarse y evaluar permanentemente la aptitud, capacidad y eficacia de los organismos o entidades de formación y capacitación, que serán sometidas a la consideración del Órgano Rector;
- e) gestionar y controlar el desarrollo eficiente de los programas de capacitación que desarrollen los organismos o entidades de formación y capacitación; y
- f) bajo las directrices del Órgano Rector, administrar los recursos financieros de formación y capacitación de acuerdo a las diferentes modalidades”.

Al respecto, el Decreto N° 15.904/ 01 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación”, en el Art. 14° señala, “...La Secretaria Técnica ejercerá una función de apoyo y supervisión sobre el mecanismo de recaudación de los recursos provenientes del 1% de las nóminas



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

---

*salariales, tendientes a ayudar a controlar la evasión y a ampliar la base de recaudación”*

Por Nota OR/NN° 15/04 de fecha 04/08/2004, el presidente y secretario del Órgano Rector, comunica que, en Sesión Extraordinaria N° 6 del 29/07/2004 se conformó la terna para Secretario Técnico, quedando de la siguiente forma: Abog. Ygnacia Beatriz Jiménez Aranda, Econ. Aldo Enrique Centurión López y Lic. Mirta María Victoria Fatecha Pastoriza

A su vez, solicitan al Ministro realizar las gestiones pertinentes para el nombramiento por el Poder Ejecutivo, conforme lo dispone la ley.

En fecha 21/09/2004, por Nota OR/N N° 18/04, el Presidente y Secretario del Órgano Rector, reitera lo peticionado por Nota OR/NN° 15/04, referente a gestiones pertinentes para el nombramiento, por el Poder Ejecutivo, del Secretario Técnico del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, conforme lo dispone la Ley N° 1652/00

**OBSERVACIÓN N° 4**

A la fecha de evaluación de la Ejecución Presupuestaria correspondiente al Ejercicio Fiscal 2004 y 2005, este equipo de trabajo ha constatado que el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral creada por Ley N° 1652/00 no fue implementada porque no ha sido nombrado el Secretario Técnico, figura fundamental ya que constituye el órgano ejecutor del Sistema.

Con lo expuesto precedentemente, en base a las disposiciones legales señaladas, se deduce la vital importancia de que el Sistema tenga un Secretario Técnico, a fin de dar cumplimiento a la ley de creación, las demás disposiciones legales citadas, para lograr el funcionamiento del Sistema, utilización correcta de los recursos financieros y así alcanzar los objetivos previstos.

**DESCARGO**

*En el mismo tren de dificultades puede mencionarse la demora en la designación de uno de los actores del Sistema, el Secretario Técnico, que si bien es cierto debiera conformar el Sistema, conforme a la regulación de la Ley, no lo es menos que la falta de designación de dicho integrante del Sistema, en modo alguno ha constituido un obstáculo insalvable para que el Sistema compuesto por el accionar o “esfuerzo – para utilizar la expresión literal del Art. 7° de la reglamentación – siga empeñado en desplegar su mejor esfuerzo para llevar adelante los fines y metas que envuelve la creación del SINAFOCAL, y en tal sentido el Sistema Nacional de Formación y CAPACITACIÓN Laboral ha comenzado sus primeros pasos con dificultades, vacilaciones, imprecisiones y tensiones dentro del proceso de transición, fase evolutiva que obviamente rodea la efectiva implementación de toda nueva Ley y, que en este caso puntual se trata nada más y nada menos que de una Ley que crea un Sistema destinado a cambiar un viejo servicio vigente en materia de formación y capacitación. Y aún cuando hasta ahora no ha sido posible designar al Secretario Técnico, conviene resaltar que dicho agente integrante del Sistema, emerge de conformidad a la Ley y al Decreto correspondiente como el agente que bajo las directrices del Órgano Rector, ejerce una función de apoyo y supervisión sobre los distintos procesos que atañen al funcionamiento del Sistema, función que indudablemente es fundamental como lo señala la Contraloría, pero es de recordar que son también importantes los roles que desempeñan o debieran desempeñar los otros actores del Sistema (el Servicio Nacional de Promoción Profesional en carácter de institución pública por excelencia dedicada a la capacitación, las*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

---

*IFCLs, las Gobernaciones, las Municipalidades y las instituciones nacionales o extranjera, públicas o privadas, dedicadas a la capacitación laboral y finalmente los beneficiarios del Sistema (jóvenes que buscan empleo, trabajadores en situación de desempleo, trabajadores ocupados en el sector formal, en el sector informal, trabajadores independientes, micro y pequeños empresarios, pequeños productores rurales, es decir toda la población económicamente activa).*

*Es así que el Órgano Rector por Nota 02/04 del 5 de febrero de 2004, presidido en ese entonces por el Dr. Rubén Candia Amarilla, informó al Titular de la Cartera de Justicia y Trabajo que por Resolución N° 1/04 que ante la renuncia presentada por una de las candidatas electas para conformar la Terna para la designación del Secretario Técnico, se resolvió llamar a un nuevo Concurso de Oposición, como una decisión prudente y oportuna a los efectos de garantizar una participación bajo reglas de procedimiento mas claras y objetivas, que aseguren los intereses del Sistema y de los postulantes.*

*También se ha referido con el mismo criterio interpretativo el Dictamen N° 2007 del 2 de junio de 2005, emanado de la Contraloría General de la República, al visualizar los inconvenientes surgidos con motivo de la falta de designación del Secretario Técnico, en atención a los requerimientos en materia de administración de los recursos asignados al SINAFOCAL (copiar en parte)...” (sic)*

#### Evaluación del Descargo

En atención a lo remitido en el Descargo, se deduce que esta Contraloría General en el dictamen emitido en esa oportunidad, ante la realidad fáctica de la ausencia de un Secretario Técnico ha atinado como razonable la administración y ejecución provisoria de los recursos presupuestarios previstos para el ejercicio fiscal 2005, por parte de la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Justicia y Trabajo, conforme a los fines de la entidad creada. Pero, no acompaña la perpetuidad de esa situación señalada, pues al señalar que será de manera provisoria no puede abarcar varios ejercicios, por lo tanto tomando en consideración lo dispuesto por la ley de creación, nos ratificamos en la observación.

#### CONCLUSIÓN

El Poder Ejecutivo no ha nombrado al Secretario Técnico, desde la creación del Sistema, incumpliendo lo dispuesto por la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 6 que dispone: “De la integración del Sistema. El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral estará integrado por las siguientes instituciones y actores sociales: inc. c) El Secretario Técnico”, consecuentemente, esa situación ha provocado la no implementación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral conforme a la mencionada Ley, operando como un programa dependiente de la administración del Ministerio de Justicia y Trabajo, y no como el Sistema previsto en la Ley N° 1652/00.

#### RECOMENDACIÓN

El SINAFOCAL deberá realizar el seguimiento correspondiente a la terna propuesta en el Ejercicio Fiscal 2004, presentada al Poder Ejecutivo a efectos del nombramiento del Secretario Técnico, tal como lo dispone la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 6 De la integración del Sistema, inc. c)



#### 1.4 Administrador de los recursos del SINAFOCAL

En vista de que el Poder Ejecutivo no designó al Secretario Técnico en el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, cuya función según la Ley N° 1652/00, Art. 15° inc. f) *administrar los recursos financieros de formación y capacitación de acuerdo a las diferentes modalidades.*

El Ministerio de Justicia y Trabajo solicitó a la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República, Dictamen sobre administración de los recursos del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.

##### 1.4.1 Dictamen de la Abogacía del Tesoro

El ministro de Justicia y Trabajo, Juan Darío Monges Espínola por Nota NGM N° 09 de fecha 19/01/2005, pone a conocimiento del Ministerio de Hacienda sobre la impostergable necesidad de que el Ministro de Justicia y Trabajo administre transitoriamente el Sistema, ejecute el Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2005, a fin de honrar los compromisos institucionales, sociales y económicos contraídos, y subsanar la momentánea acefalía institucional; y, solicita que el Ministerio de Hacienda emita un Dictamen Jurídico respecto a la factibilidad de que la máxima autoridad de la UAF, **administre provisoriamente el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, hasta tanto se nombre un Secretario Técnico** como establece la Ley N° 1652/00 "Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral" y el Decreto N° 15.904 del 27/12/2001, por el cual reglamenta la misma.

Por Dictamen N° 149 del 16/02/2005, la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda, señala cuanto sigue: *"...señalamos que no existe impedimento legal para que la administración de los recursos financieros del Sistema, sea realizado por la UAF, que depende de la máxima autoridad del Ministerio de Justicia y Trabajo, que en este caso es la Dirección General de Administración y Finanzas y de quien dependerá linealmente el Secretario Técnico, una vez que sea nombrado..."*

*...Por tanto, esta Abogacía del Tesoro es de parecer que es procedente la solicitud del recurrente,..."*

##### 1.4.2 Dictamen de la Contraloría General de la República

Con relación a la situación señalada en el ítem anterior, por Expediente C.G.R. N° 2380/05, el Ministerio de Justicia y Trabajo solicita dictamen referente a la administración de los recursos del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.

Al respecto, por Nota C.G.R. N° 2007 del 02/06/2005, en base a las disposiciones legales que rigen la materia, como ser Ley N° 1652/00 y su decreto reglamentario N° 15.904/01, la Ley N° 1535/99 y su decreto reglamentario N° 8127/00.

En el cuarto párrafo señala cuanto sigue, *"...esta Contraloría General de la República considera que no tiene objeción para que, hasta tanto sea designado el Secretario Técnico, los recursos presupuestarios previstos en el ejercicio fiscal 2005 asignados para el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, sean administrados y ejecutados provisoriamente por el Ministerio de Justicia y Trabajo, a través de su Dirección General de Administración y Finanzas, debiendo ser ejecutados conforme a los fines de la entidad creada..."*



## CAPITULO II

### 2. INGRESOS DEL SINAFOCAL

En este capítulo desarrollamos los ingresos con que cuenta el SINAFOCAL para el funcionamiento del mismo y lo desembolsado durante los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005.

#### 2.1 Fuente de Financiamiento del Sistema

##### a. Recursos del Crédito Público

En el ítem 1.1. Capítulo I de este informe se ha desarrollado lo referente a los recursos provenientes del crédito público, es decir, el Préstamo N° 851/OC-PR, U\$s 20.745.000 (dólares americanos veinte millones setecientos cuarenta y cinco mil) y el Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/MH-4760-PR, U\$s 3.503.000 (dólares americanos tres millones quinientos tres mil) y como Contrapartida Local, U\$s 2.797.000 (dólares americanos dos millones setecientos noventa y siete mil).

##### b. Recursos Institucionales

Con relación a los recursos institucionales la ley de creación ha previsto los mecanismos de obtención de los mismos y a continuación se describe, lo establecido en la Ley N° 1652/00, Art. 7° De los recursos. *“Los recursos del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral que se utilizarán conforme a las pautas que se determinan en los Artículos 5° y 6° de la Ley N° 1535/99, se compondrán de:*

- a) *“...las asignaciones y subvenciones que le asigne el Presupuesto General de la Nación;*
- b) *los ingresos provenientes de los gobiernos departamentales y de las municipalidades para financiar planes y programas acordados con los mismos;*
- c) *el aporte de entidades y empresas privadas, como contraprestación de servicios;*
- d) *los aportes provenientes de la cooperación internacional;*
- e) *los legados y donaciones; y,*
- f) *el aporte patronal del 1% (uno por ciento) sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas...*

*Los recursos del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral sólo serán destinados a costear los diversos programas de formación y capacitación y a mejoras de infraestructura, técnicas y curriculares, orientadas al cumplimiento de los objetivos y fines del sistema”.*

Asimismo, por Decreto N° 15.904/01, Art. 11° reglamenta cuales constituyen fuente de recurso del sistema que es el detallado en los incisos de la ley de creación.

En el Art. 12° inciso a) del Decreto señalado en el párrafo anterior, establece *“...El recaudo de los recursos provenientes del 1% de las nóminas salariales estará a cargo del Instituto de Previsión Social quien transferirá los recursos al Ministerio de Hacienda de acuerdo con lo determinado por las disposiciones legales vigentes en la materia”*

Además de la reglamentación señalada, durante el trabajo de campo se ha podido visualizar varios decretos, por el cual reglamenta el procedimiento de percepción y aplicación de los fondos previstos en el Art. 7° inc. f) de la Ley N° 1652/00.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

El Decreto N° 19.344 del 11/11/2002, aclara el alcance del Art.12º, inc. a) del Decreto N° 15.904 del 27/12/2001; "...el recaudo de los recursos provenientes del 1% de las nominas salariales estará a cargo del Instituto de Previsión Social y de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios, los que transferirán los recursos al Ministerio de Hacienda de acuerdo con lo determinado por las disposiciones legales vigentes..."

Los Decretos señalados en el siguiente cuadro, son los que estuvieron vigentes durante el periodo sujeto a control:

Decreto N°	Fecha	Resuelve	Porcentaje	Ejercicio Fiscal
21.406	20/06/2003	IPS CJPEB	0,30% 0,30%	2004
5.000	31/03/2005	IPS CJPEB	0,30% 0,30%	2005

**OBSERVACIÓN N° 5**

La Ley N° 1652/00, en su Art. 7º, dispone que los recursos del SINAFOCAL se compondrán de "... inc. f) el aporte patronal del 1% (uno por ciento) sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas", sin embargo los decretos sobre el procedimiento de percepción y aplicación de los fondos previstos en la Ley N° 1652/00, establece que el 1% sea distribuido al Servicio Nacional de Promoción Profesional el 0,70% y al Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral el 0,30%.

**DESCARGO**

"...Siguiendo el hilo de la exposición, viene al caso mencionar otra de las situaciones que mayor desequilibrio ha generado en este proceso transitorio de aplicación de la nueva Ley N° 1652/00, y que alude al proceso de ejecución de la previsión normativa contenida en el Art. 7º inc. F) de la Ley N° 1652/00 y en el Art. 11 inc. F) del Decreto N° 15.904/01, situación que por cierto expone la Contraloría en las Observaciones N° 6 que expresa: "La Ley N° 1652/00, en su Art. 7º dispone que los recursos del SINAFOCAL se compondrán de inc. F) el aporte patronal del 1% (uno por ciento) sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas" sin embargo, los decretos sobre procedimiento de percepción y aplicación de los fondos previstos en la Ley N° 1652/00 establecen que el 1% sea distribuido de la siguiente forma:

- 0,70% al Servicio Nacional de Promoción Profesional, y
- 0,30% al Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.

Sobre el punto, cabe recordar que el Servicio Nacional de Promoción Profesional SNPP, tradicional y prácticamente única institución pública creada para la prestación del servicio de formación laboral y capacitación técnica profesional, nace con la Ley N° 253/71, modificada luego por Ley N° 1265/87. Obviamente, para el desenvolvimiento de sus tareas e implementación de sus planes, programas y proyectos, la ley incluyó como único o más importante recurso para el SNPP, el 1% del aporte obrero-patronal, conforme lo expresan los Arts. 2º y 3º, en concordancia con los Arts. 29, 30 y 31 de la Ley modificatoria N° 1265/87.

Con el devenir de la Ley N° 1652/00 que creó el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, bajo la visión de constituirlo en el ente de Derecho Público sujeto a la política general del Gobierno Nacional, para liderar y desarrollar, en cooperación con diversos actores sociales, la sociedad civil y los sectores productivos, un sistema de formación profesional que armonice los esfuerzos realizados anteriormente en forma



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

---

*aislada y desarticulada por distintos sectores públicos y privados interesados e involucrados en el quehacer en el área formativa, se planteo pues la necesidad de operativizar la previsión normativa del Art. 7º inc. f) de la Ley Nº 1652/00 y el Art. 11 inc. f) del Decreto Nº 15.904/01, siendo evidente que en el espíritu de la Ley no puede encontrarse la intención de despojar al SNPP de una parte – por no decir la única – de su fuente de financiamiento para el desarrollo de sus actividades, planes y programas, porque de admitirse el temperamento contrario, no tendríamos mas remedio que concluir que dicho despojo no tendría otra connotación que la privación virtual de la existencia jurídica del SNPP, por una vía indirecta o de hecho, y eso francamente resulta inadmisibile en una Nación que aspira a un verdadero Estado Social de derecho en el que la supresión legal de una institución con mas de 30 años de existencia como el SNPP, no podría acontecer de otro modo que no sea por expreso mandato legal, tal como tuvo lugar su nacimiento al escenario de la Administración Pública y de conformidad a las normas jurídicas y a los principios rectores del Derecho Público estatal vigentes.*

*En esa comprensión, se sucedió una serie de actos administrativos emanados de la máxima autoridad administrativa del país, a los efectos de definir los criterios y delineamientos necesarios para acotar los mecanismos de distribución del producto de lo recaudado en concepto del 1% de las nóminas salariales, que integran los fondos provistos en el Art. 7º de la Ley Nº 1652/00, porque preciso es recordar a costa de ser repetitivo, que la creación del SINAFOCAL, no implicó jamás la idea o intención de hacer desaparecer al SNPP de la vida pública nacional, a través de la absorción de su recurso mas importante, todo lo contrario, lo cierto y concreto es que la creación del SINAFOCAL pretende justamente impulsar la modernización del Servicio Nacional de Promoción Profesional, para convertirlo en una entidad eficiente y dinámica en la presentación de los servicios de capacitación desde el sector público.*

*Los términos ampliamente expuestos en los fundamentos de Considerando del Decreto Nº 15.904/01 apuntalan esta tesitura cuando dicen; "...La Ley 1652 aprobada en Diciembre del año 2000 por la cual se crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, pretende potenciar y adecuar la actual oferta formativa en el área laboral, asegurando una amplia participación al sector privado que permita complementar las actividades que ya realiza el sector público en esa materia. Esta misma Ley promueve una reforma y modernización de las áreas y servicios del Estado vinculados con la enseñanza Técnico Profesional y la Capacitación Laboral... El sector privado no está en condiciones actualmente de dar una respuesta efectiva, ni en calidad ni en cantidad, a las demandas que el mercado exige en función de los cambios tecnológicos y de la organización del trabajo. Es por ello que junto a este proceso de fortalecimiento de la sociedad civil a través de sus Institutos de Formación y Capacitación Laboral, se plantea como urgente la reestructuración y modernización del Servicio Nacional de Promoción Profesional para convertirlo en una entidad eficiente y dinámica en la prestación de servicios de capacitación desde el sector público. En este proceso de reestructuración de la oferta pública es recomendable asegurar los recursos de la oferta pública es recomendable asegurar los recursos financieros que permitan atender satisfactoriamente la demanda social y de mercado durante todo el proceso de transición".*

*Con el mismo criterio expuesto, las sucesivas Leyes de Presupuesto de la Nación sancionadas para los ejercicios fiscales de años anteriores, han contemplado en el capítulo correspondiente al Ministerio de Justicia y Trabajo, los recursos originales para el SNPP definidos como recursos institucionales en Fuente de Financiamiento 30, sin que las asignaciones del Tesoro Público en su Fuente de Financiamiento 10, puedan considerarse como significativas a los fines del cumplimiento de los objetivos institucionales del SNPP.*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

---

*Viene al caso recordar que la Doctrina mas autorizada proveniente del Ilustre Profesor Doctor Salvador Villagra Maffiodo dice que la Ley de Presupuesto debe ser considerada como ley general orgánica supletoria, y que aún existiendo leyes orgánicas especiales, es obvio que la ley anual de presupuesto adquiere una importancia fundamental a los efectos de los cambios o modificaciones requeridas.*

*Demás esta decir que con esa asignación del 70% de las nóminas salariales, el Servicio Nacional de Promoción Profesional va extendiendo su capacidad de gestión al instalar en los distintos departamentos de la geografía nacional, modernos y avanzados Centros Regionales que imparten a miles de compatriotas los cursos de formación y capacitación técnico profesional, de conformidad al plan anual programado y en igual sentido deben recordarse las acciones que el SINAFOCAL lleva adelante con sus asignaciones correspondientes al 30% de dicha fuente de financiamiento, a fin de ejecutar los programas de capacitación, a través de las instituciones acreditadas y conforme a las modalidades previstas en la Ley y la reglamentación pertinente, síntomas reveladores de que el Sistema Nacional de Formación y Capacitación sigue su marcha, con avances y retrocesos, pero como se ha dicho anteriormente, en medio de un escenario recién estrenado, en el contexto de un panorama generalizado de profundización de la crisis en materia de actualización de formación y capacitación laboral y muy especialmente, trascendiendo las dificultades que surgen de las normales diferencias que naturalmente existen entre los diversos actores y sectores sociales que integran un mosaico que aglutina dentro del Sistema, a cada uno de ellos con sus objetivos y aspiraciones comunes y con sus correspondientes particularidades que los hace mantener su esencia originaria.*

#### Evaluación del Descargo

Al respecto de la composición de los ingresos del SINAFOCAL, que comprende el 1% sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas, establecido claramente en la Ley N° 1652/00, Art. 7, inc. f), este equipo auditor, conforme a los términos de la ley, se ratifica en la observación.

Por lo tanto, la distribución porcentual del mencionado recurso dispuesto por Decretos N° 21.406/03 y 5.000/05 en los periodos sujetos a control y que equivalen a una relación de solamente el 30% para ser destinado al SINAFOCAL, y el 70% a otra institución distinta en su administración pero de igual naturaleza (SNPP) no invocada en la referida ley, es una situación que contrasta con lo dispuesto por la Ley N° 1652/00.

#### CONCLUSIÓN

El SINAFOCAL no percibe la totalidad de los recursos previstos en la Ley N° 1652/00 “*Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral*”, Art. 7 De los recursos. inc. f) dispone: “...el aporte patronal del 1% (uno por ciento) sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas..”, debido a que parte de sus ingresos son destinados a una institución distinta en su administración (SNPP) pero de igual naturaleza, situación no contemplada en la referida Ley.

#### RECOMENDACIÓN

Los responsables de la implementación del SINAFOCAL deberán arbitrar los mecanismos para dar cumplimiento a la Ley N° 1652/00 “*Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral*”, Art. 7 - De los recursos. inc. f), para que la composición de los recursos del SINAFOCAL se ajusten estrictamente a lo dispuesto por la referida Ley y no tengan un destino distinto a lo establecido. En su defecto, si la instancia que corresponde dictamina la inaplicabilidad de la ley, deberá promover la modificación de la misma.



### OBSERVACIÓN N° 6

Con respecto a los incisos a), b), c) y e) del Art. 7 no se ha visualizado decretos que establezcan el procedimiento de percepción y aplicación de los fondos previstos en el Art. 7 de la Ley N° 1652/00. Por Memorando N° 28/2006, se ha solicitado decretos reglamentarios al respecto, en contestación a lo consultado por Memorando de fecha 08/11/2006, expresa “... Que, en este orden esta Asesoría Jurídica no tiene conocimiento de ninguna modificación reglamentaria durante los ejercicios fiscales 2004 y 2005 en relación al art. 7 de la Ley 1652/00, aclarando que solamente se aplica lo dispuesto en el inc. f) del artículo de referencia”

Por lo expuesto, se observa que el SINAFOCAL no percibe la totalidad de los recursos previstos en el Art. 7, incisos a), b), c) y e).

### DESCARGO

*Las apreciaciones que anteceden y que constituyen la más fiel y clara expresión de la realizada que rodea la implementación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, resultan pertinentes para cuanto ha Observado la Contraloría General de la República en el Punto N° 7, debiendo reiterarse que los numerosos actos administrativos emanados de la máxima autoridad administrativa del país, fueron dictados para determinar los procedimientos de percepción y aplicación de los fondos previstos en el Art. 7 de la Ley 1652/00 en la pretensión de evitar que las impresiones, vacilaciones y confusiones que naturalmente apareja todo proceso de transición de aplicación de la nueva Ley, antes que promover, apoyar y cooperar con la modernización y mejoramiento del Servicio que dicha área aporta el SNPP desde el Sector Público, pueda perturbar o quebrantar la continuidad de un servicio tan importante y trascendente para la vida nacional con el que brinda la institución mencionada, de modo que las reglamentaciones impuestas para delinear los mecanismos y modalidades de aplicación y distribución de los fondos provenientes de las nóminas salariales, eran total y absolutamente necesarias, no pudiendo aplicarse igual criterio con la creación a los fondos previstos en los incisos a), b), c) y e) del Art. 7, en tanto y en cuanto no incidían directamente, ni constituían la fuente de recursos genuinos para formar el presupuesto institucional del SNPP, razón por la cual ha sido obviada cualquier disposición adicional que no sea de aquellas que se hallan expresamente previstas en nuestro ordenamiento jurídico positivo, nacional en materia de administración financiera del Estado.*

### Evaluación del Descargo

Considerando que los responsables del SINAFOCAL no han justificado puntualmente lo requerido por esta auditoria, referente a que no se da cumplimiento a la composición de los recursos del SINAFOCAL conforme a los términos de la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 7 - De los recursos, en los incisos a), b), c), e) y se admite la no reglamentación al expresar que “ha sido obviada cualquier disposición adicional”, nos ratificamos en la observación.

### CONCLUSIÓN

El SINAFOCAL no percibe la totalidad de los recursos previstos en la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 7 - De los recursos, inc. a) las asignaciones y subvenciones que le asigne el Presupuesto General de la Nación; inc. b) los ingresos provenientes de los gobiernos departamentales y de las municipalidades para financiar planes y programas acordados con los mismos; in. c) el aporte de entidades y empresas privadas, como contraprestación de servicios; e inc. e) los legados y



*donaciones.* Situación debida a que no se ha promovido la reglamentación de la percepción de todos los recursos y aplicación de los fondos previstos en la referida ley.

### RECOMENDACIÓN

Los responsables de la implementación del SINAFOCAL deberán arbitrar los mecanismos para dar cumplimiento a la Ley N° 1652/00 “*Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral*”, Art. 7 - De los recursos, incisos a), b), c) y e), para que la composición de los recursos del SINAFOCAL se ajusten estrictamente a lo dispuesto por la referida Ley, promoviendo las normativas que reglamenten los procedimientos sobre la percepción y aplicación de los recursos señalados en los incisos citados.

### OBSERVACIÓN N° 7

En los Decretos N° 21.406/03 y N° 5.000/05, Art. 1, establece el procedimiento para dar cumplimiento a la Ley N° 1652/00 “*Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral*”, Art. 7 inc. f), referente a los aportes patronales que ingresan por medio de planillas al Instituto de Previsión Social y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.

Sin embargo, en el Art. 2 de los decretos mencionados, sólo hace referencia al procedimiento que debe realizar el Instituto de Previsión Social, no así la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.

### DESCARGO

*Los fundamentos expuestos precedentemente son también relevantes para sustentar la omisión de reglamentación de los aportes provenientes de la banca privada ingresadas a través de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios, debiendo mencionarse el Decreto N° 18.955 del 9 de octubre de 2002 y su modificación contenida en el Decreto N° 19.334 del 11 de noviembre de 2002, a través del cual se aclara que la percepción de los fondos provenientes del aporte del 1% sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas, estará a cargo de IPS y de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios, los que transferirán los recursos al Ministerio de Hacienda de acuerdo a lo determinado por las disposiciones legales vigentes en la materia, pudiendo señalarse que estas aportaciones se recaudan sin inconvenientes ni dificultades, para llevar adelante los fines que envuelve la creación del Sistema de Formación y Capacitación Laboral, sin perder de vista el protagonismo asumido por el Sector Público dentro del Sistema mediante la gestión conferida al Servicio Nacional de Promoción Profesional, nutriéndose ambos componentes de los porcentajes 30% - 70% respectivamente.*

### Evaluación del Descargo

La contestación remitida por la institución confirma lo observado en este punto por la auditoría, debido a que el artículo 2 de los Decretos N°s. 21406/03 y 5000/05 vigentes durante el periodo sujeto a control (2004 y 2005) no establece el procedimiento a ser realizado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.

### CONCLUSIÓN

Los responsables de la implementación del SINAFOCAL han omitido la reglamentación del procedimiento de transferencia en el marco de percepción de los aportes provenientes de la banca privada, ya que los Decretos N° 21.406/03 “*POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL*



*PROCEDIMIENTO DE PERCEPCIÓN Y APLICACIÓN DE LOS FONDOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 7° INCISO F) DE LA LEY 1652/00” y N° 5.000/05 ”POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL PROCEDIMIENTO DE PERCEPCIÓN Y APLICACIÓN DE LOS FONDOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 7° INCISO F) DE LA LEY 1652/00 “QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN LABORAL”, ambos en su Art. 1 establecen el modo en que los aportes patronales deben ingresar por medio de la planilla de tributación presentada al Instituto de Previsión Social y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios. Sin embargo, ambos decretos en el Art. 2, sólo describen puntualmente el procedimiento de transferencia por parte del Instituto de Previsión Social, no así el procedimiento de transferencia para la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.*

### **RECOMENDACIÓN**

El SINAFOCAL deberá solicitar a las instancias pertinentes la reglamentación del procedimiento de transferencia en forma mensual de los fondos provenientes de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.

#### **2.2 Ingresos del SINAFOCAL**

##### **a. Crédito Público**

Con relación a los recursos provenientes del crédito público, el procedimiento de la percepción de los recursos durante el Ejercicio Fiscal 2004, fue la siguiente:

- El BID deposita en la cuenta de Origen N° 622 del BCP en dólares americanos.
- Luego se transfiere a la cuenta corriente N° 936009/2 habilitada en el Banco Nacional de Fomento, la misma constituye una cuenta operativa.

##### Ejercicio Fiscal 2004

De los documentos arrimados (Extracto de la Cuenta N° 622 - BCP) se ha podido visualizar que durante el Ejercicio Fiscal 2004, el BID ha transferido a la Cuenta N° 622 del B.C.P. U\$s. 35.000 (dólares americanos treinta y cinco mil) en el mes de abril/2004 y U\$s. 36.509 (dólares americanos treinta y seis mil quinientos nueve) en el mes de noviembre/2004, en concepto de reposición de fondos rotatorio, administrados por el PNUD.

##### Ejercicio Fiscal 2005

Durante el Ejercicio Fiscal 2005, no hubieron transferencias provenientes de dicha fuente de financiamiento.

##### **b. Recursos Institucionales**

Con respecto a los recursos institucionales, el procedimiento es de la siguiente forma:

- El IPS y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios deposita mensualmente en la cuenta corriente N° 818923/8 habilitada a la orden de SINAFOCAL en el Banco Nacional de Fomento.
- Posteriormente se transfiere a la cuenta N° 117 del BCP a solicitud del Ordenador y Girador.
- El BCP transfiere los fondos solicitados a la cuenta corriente N° 936010/0 habilitada en el Banco Nacional de Fomento, que es la cuenta operativa.



### OBSERVACIÓN N° 8

El SINAFOCAL, no cuenta con Informes de Ejecución de Ingresos correspondientes a los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005; debido a que el mismo se realiza de forma consolidada entre la Dirección General de Administración y Finanzas (DIGAFI) del Ministerio de Justicia y Trabajo y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.

#### DESCARGO

*A los efectos de conciliar las cifras entre las recaudaciones y transferencias del Instituto de Previsión Social (IPS) surgidas de la retención del 1% del aporte obrero patronal, y los ingresos mensuales de caja al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), como se establece en el Art. 7 inc. F) de la Ley N° 1652/2000, se ha designado a un equipo de trabajo comisionado ante el IPS integrado por el Lic. Candelario Bobadilla, Lic. María Alicia Cardozo, ambos funcionarios de la Unidad Ejecutora del Proyecto Formación y Capacitación Laboral (UEP – FCL), y el Sr. Miguel Ángel Barrios funcionario del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), de cuya gestión surgen los siguientes informes.*

*Informe Preliminar del 23 de junio de 2004; y el Informe Final del 8 de octubre de 2004*

*Copias de dichos informes se adjuntan y de las mismas se obtienen la conclusión de que el IPS ha transferido de menos o ha dejado de transferir lo siguiente:*

Periodo	Importe G.
Años 2000 – 2003	1.364.456.357
Enero a Set. /2004	256.606.464
Total no percibido por el MJT	1.611.062.821

*Para mejor proveer también se adjunta a la presente la nota de reclamo de la cifra más arriba detallada dirigida al Ing. Pedro Ferreira Presidente del IPS por parte del MJT a través del Ministro Juan Darío Monges de fecha 20 de diciembre de 2004.*

#### Evaluación del Descargo

Lo expuesto por el SINAFOCAL en el Descargo corrobora que no se ha contado con Ejecución de Ingreso durante los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005, por lo que este equipo auditor se ratifica en la observación.

### CONCLUSIÓN

El SINAFOCAL no cuenta con Informes de Ejecución de Ingreso correspondientes a los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005; debido a que el mismo se realiza de forma consolidada entre la Dirección General de Administración y Finanzas (DIGAFI) del Ministerio de Justicia y Trabajo y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.

### RECOMENDACIÓN

El SINAFOCAL deberá arbitrar los medios con el objeto de contar con el Informe de Ejecución de Ingreso de los recursos del Sistema.



### **OBSERVACIÓN N° 9**

La Institución auditada no cuenta con Informe Analítico de Ingresos, en forma mensual o consolidada de los recursos recibidos del Instituto de Previsión Social y de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.

#### **DESCARGO**

*Para la obtención de los informes mencionados en el Descargo N° 9, se efectuaron trabajos analíticos de las recaudaciones del IPS en los conceptos mencionados, no solamente a lo correspondiente al año 2004, sino que la conciliación abarcó desde el año 2000, pasando por los años 2001, 2002 y 2003.*

*En los mismos se detallan en forma analítica los ingresos obtenidos del IPS mes a mes y las transferencias al MJT que constituyen ingresos para esta institución, lo cual concluyó en que el IPS dejó de transferir en el periodo 2000 al 2004 la suma de G. 1.611.062.821.-, importe reclamado por el MJT en diciembre del 2004.*

#### **Evaluación de Descargo**

Asimismo, como se ha señalado en la observación anterior el SINAFOCAL no cuenta con Informe Analítico de ingreso en forma mensual, y lo remitido en el Descargo son Informes específicos realizados a los fondos percibidos del IPS no así de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios, por lo que nos ratificamos en la observación.

### **CONCLUSIÓN**

La Institución auditada no cuenta con un Informe analítico de Ingresos, mensual o consolidado de los recursos recibidos del Instituto de Previsión Social y de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.

### **RECOMENDACIÓN**

La institución deberá arbitrar los medios para contar con un Informe analítico de la Ejecución de Ingresos, en forma mensual de los recursos provenientes del Instituto de Previsión Social y la Caja de Jubilados Bancarios.



## CAPITULO III

## 3. GASTOS DEL SINAFOCAL

## 3.1 Ejecución Presupuestaria del Tipo 2 – Programa 7 “Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” - Ejercicio Fiscal 2004.

En este numeral se transcribe las observaciones relativas a la Ejecución Presupuestaria del Tipo 2 Programa 7 Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2004.

Rubro	Denominación	Presupuesto Inicial	Modificación	Presupuesto Definitivo	Monto Obligado
159	Honorarios Varios	410.142.200	---	410.142.200	406.350.000
230	Pasajes y Viáticos	414.900.000	204.577.500	210.322.500	48.657.400
260	Servicios Técnicos y Profesionales	4.610.474.602	---	4.610.474.602	3.053.663.080
330	Productos de Papel, Cartón e Impresos	14.124.000	20.577.500	34.701.500	14.123.560
340	Bienes de Consumo de Oficina e Insumos	9.472.056	20.000.000	29.472.056	29.439.967
360	Combustibles y Lubricantes	0	104.000.000	104.000.000	35.999.600
530	Adq. Maq. Equ. y Herram. Mayores	240.000.000	---	240.000.000	214.972.400
580	Estudios de Proyectos de Inversión	600.000.000	---	600.000.000	600.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>6.299.112.858</b>	<b>- 60.000.000</b>	<b>6.239.112.858</b>	<b>4.403.206.007</b>

## 3.1.1 Honorarios Varios

El equipo auditor ha verificado los legajos correspondientes a los gastos por Honorarios Varios, por un monto que asciende a **G. 406.350.000** (guaraníes cuatrocientos seis millones trescientos cincuenta mil).

## OBSERVACIÓN N° 10

No se ha efectuado la retención de Impuestos (60% del IVA) correspondiente al mes de marzo/2004 de la consultora en horticultura Srta. Marlyn Yolanda Fretes Caballero, por el pago de G. 2.000.000 (guaraníes dos millones) mensuales.

Por Memorando N° 20/2006 de fecha 26/09/2006, se solicita el Comprobante de retención de impuestos correspondiente al pago efectuado a la consultora; por Memorando N° 29 de fecha 09/11/06, la Coordinación General del SINAFOCAL, expresa que “...no tiene conocimiento, ni antecedentes del motivo por el cual no se ha realizado dicha retención...”

## DESCARGO

*La observación señalada se refiere a la aplicación de retenciones del 60% del Impuesto al Valor Agregado por prestación de servicios profesionales que se encuentran comprendidas en los 77, inc. B) y 79 inc. A) de la Ley 125/91 y reglamentaciones vigentes, donde expresa que la prestación de servicios profesionales por personas físicas contratadas con las entidades en carácter de profesionales independientes en el ejercicio de su profesión o del arte, cuando los ingresos brutos del año civil anterior sean superiores a Gs. 18.266.216 (y actualizaciones) estarán gravados por el IVA, excluido el personal contratado que prestan servicios en relación de dependencia dentro de la estructura orgánica de la institución.*



*En base a lo expuesto, dicha retención no fue efectuada en su oportunidad. (sic).*

#### Evaluación del Descargo

La administración del SINAFOCAL expone en el Descargo que no ha efectuado la retención del 60% del Impuesto correspondiente al pago del mes de marzo/2004, sin embargo en el campo de trabajo se ha verificado que se ha realizado la retención del mes de abril/2004 a la consultora en horticultura Srta. Marlyn Yolanda Fretes Caballero, por lo que nos ratificamos.

#### CONCLUSIÓN

No se ha efectuado la retención del 60% del Impuesto correspondiente al pago del mes de marzo/2004, a la consultora en horticultura Srta. Marlyn Yolanda Fretes Caballero.

#### RECOMENDACIÓN

La administración del SINAFOCAL deberá realizar las retenciones de impuestos tal como lo dispone la disposición legal pertinente.

#### 3.1.2. Servicios Técnicos y Profesionales

La Unidad Ejecutora del Proyecto del Programa de Formación y Capacitación Laboral ha contratado empresas para dictar cursos a diferentes sectores y varias localidades del país, vía Licitación Pública Nacional N° 01/04 "Contratación de Cursos de Formación y Capacitación Laboral" convocada en fechas 12,13 y 15 de marzo de 2004. Por Resolución del Ministerio de Justicia y Trabajo N° 257 del 28/05/2004, se adjudican los cursos de la Licitación Pública Nacional N° 01/04.

El trabajo ha consistido en verificar los documentos que conforman el legajo de gastos de este rubro y la correcta utilización de los mismos.

Del análisis realizado a los Contratos suscritos entre la Unidad Ejecutora del Proyecto del Programa de Formación y Capacitación Laboral y las diferentes empresas, se ha verificado el pago en dos etapas: anticipo de hasta el 30% y cancelación del 70% generalmente, variando la misma de acuerdo al anticipo.

#### OBSERVACIÓN N° 11

No existe criterio definido por parte de los responsables del SINAFOCAL en la medición del riesgo asegurado ya que se constatan pólizas de seguro de caución o garantía con distintos porcentajes de capital asegurado calculados sobre el monto total de cursos a contratar con respecto al porcentaje de la póliza de seguro; debido a que la Cláusula Sexta – De las Normas Aplicables, inciso e) Garantía de Anticipo a través de una Póliza de Seguros o Garantía Bancaria, menciona "hasta" un 30% del monto total del Contrato de Servicios celebrado entre la Unidad Ejecutora del Proyecto del Programa de Formación y Capacitación Laboral y las empresas contratadas.

Generalmente el porcentaje de la prima en la póliza de seguros asciende al 30%, a modo de ejemplo se detallan en el siguiente cuadro:



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

Empresa Contratada	Monto Total s/ Contrato G.	Monto Anticipo G. s/ Cláusula Sexta-inc. e) 30%	Monto G. S/ Póliza de Seguro	Porcentaje Asegurado
PARATODO S.A	46.500.000	13.950.000	10.000.000	21,50%
Red de Profesionales Consultores	84.600.000	25.380.000	23.100.000	27,30 %
Instituto de Formación y Capacitación Laboral Stella Marys	27.000.000	8.100.000	6.750.000	25,00 %
Gest – Tec S.R.L.	144.400.000	43.320.000	9.180.000	6,36 %
Lic. Fanny María Pereira Bello – RH group	179.090.000	53.727.000	53.700.000	29,98 %

DESCARGO

La Ley N° 2051 de Contrataciones Públicas expresa en su Art. 39° Garantía "... c) el cumplimiento de los contratos. Esta garantía deberá oscilar entre el cinco y el diez por ciento del monto total del contrato" Muy por el contrario de lo expuesto en esta observación, los responsables del SINAFOCAL siempre mantuvieron un criterio bien definido en cuanto a garantía de los servicios contratados por el Estado Paraguayo. No se aceptaron pólizas de Cumplimiento de Contrato inferiores al 5% del monto total adjudicado según el contrato. En estos 5 (cinco) ejemplos citados se observa claramente que al recibir pólizas de garantías de cumplimiento de contrato por mayor valor son mayores las cauciones tomadas en salvaguarda de los recursos del Estado. En síntesis el criterio siempre fue el de proteger todo lo relacionado a los intereses del Estado Paraguayo, en estricto cumplimiento a las Leyes. Aquí como en otros casos las garantías aceptadas de los oferentes fueron mayores y no menores.

Evaluación del Descargo

Si bien es cierto, que el SINAFOCAL cumple con la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, Art. 39 Garantía, tal como lo expone en el Descargo; la misma no fue planteada por el Equipo auditor.

La situación puntualizada se refiere al punto f) de la Cláusula Sexta del Contrato de Servicio firmado por el SINAFOCAL y las empresas señaladas, tal como se detalla en el cuadro, específicamente en la columna de Monto Anticipo. En ese efecto, la Institución deberá definir el porcentaje en los Contratos a fin de tener definido el criterio del SINAFOCAL, por lo que nos ratificamos en la observación.

CONCLUSIÓN

En los Contratos suscritos por el SINAFOCAL y las siguientes empresas PARATODO S.A., Red de Profesionales Consultores, Instituto de Formación y Capacitación Laboral Stella Marys, Gest – Tec S.R.L. y Lic. Fanny María Pereira Bello – RH group, se ha observado diferentes porcentajes de monto asegurado, en concepto de Garantía de Anticipo que oscilan entre el 6,36%, 21, 50%, 27,30%, no contando con un criterio definido por el SINAFOCAL.

RECOMENDACIÓN

El SINAFOCAL deberá definir el criterio referente al monto de garantía de anticipo en los Contratos de Servicios.

3.1.3. Combustible

En este ítem se ha verificado la utilización del Combustible adquirido por la institución.



### OBSERVACIÓN N° 12

Los formularios de solicitud y entrega de combustible, durante el Ejercicio Fiscal 2004, no cuentan con:

- Número de orden.
- Firma del funcionario que autoriza la concesión de los cupos.
- Identificación del beneficiario que utiliza el combustible.

### DESCARGO

*Ejercicio Fiscal 2004 y 2005*

*Número de orden. El número de orden se estampaba en forma manual de acuerdo al orden de emisión.*

*Firma del funcionario que autoriza la concesión de los cupos. La firma del funcionario autorizante en la concesión de los cupos en todos los casos era el Coordinador Administrativo y Financiero.*

*Identificación del beneficiario que utiliza el combustible. En todos los casos referidos al año 2004 y 2005 se consignan en la Solicitud de Combustible la firma, sello y aclaraciones de firma del solicitante, del autorizante y del beneficiario de los vales de combustible.*

### Evaluación del Descargo

Durante el trabajo de campo y conforme a la verificación de los documentos de respaldo por parte del equipo auditor se ha presentado la situación señalada en la observación, por lo que nos ratificamos en la misma.

### CONCLUSIÓN

Se ha evidenciado en algunos casos, que los formularios de solicitud y entrega de combustible, durante el Ejercicio Fiscal 2004, no cuentan con: Número de orden, Firma del funcionario que autoriza la concesión de los cupos e identificación del beneficiario que utiliza el combustible.

### RECOMENDACIÓN

El SINAFOCAL deberá reglamentar el procedimiento de entrega de combustible y establecer modelo de formularios de solicitud.

### OBSERVACIÓN N° 13

La administración del SINAFOCAL ha entregado cupos de combustible cuyo respaldo consiste en recibos comunes, sin membrete de la entidad, en la cual no detalla el vehículo utilizado, el concepto, el Departamento, ni el beneficiario final; debido a que el receptor de los mismos es el Gerente Técnico o similar que redistribuye los cupos. A modo de ejemplo presentamos el siguiente cuadro:

Recibo Común N°	Fecha	Monto G.	Receptor	Concepto
Sin número	09/03/05	370.000	Lic. Justo Valdez	No detalla
Sin número	11/05/05	700.000	Lic. Justo Valdez	No detalla
Sin número	14/03/05	500.000	Lic. Justo Valdez	No detalla
Sin número	14/03/05	500.000	Lic. Justo Valdez	No detalla



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

DESCARGO

La Dirección General de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, a través de la Res. 677, establece los Recaudos a ser Revisado para los distintos rubros presupuestarios según el art. 65 de la ley 1535/99 de Administración Financiera, que expresa; la Contraloría General de la República tendrá a su cargo el estudio de la rendición y el examen de cuentas de los organismos y entidades del Estado sujetos a la presente ley, a los efectos del control de la ejecución del presupuesto, la administración de los fondos y el movimiento de los bienes y se basará, principalmente, en la verificación y evaluación de los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación financiera, presupuestaria y patrimonial, sin perjuicios de otras informaciones que se podrán solicitar para la comprobación de las operaciones realizadas. Los organismos y entidades del Estado deben tener a disposición de los órganos del control interno y externo correspondientes a las operaciones efectuadas y registradas.

En este caso para el Grupo 300 "Bienes de Consumo e Insumo", describen que serán necesarios los siguientes Documentos que respaldan el Gasto:

Table with 2 columns: Document Name and Description. Rows include: Solicitud de transferencia de Recursos, Nota de Crédito Bancario, Orden de Pago, Declaración Jurada de Retenciones, Orden de Compra, Planilla de Comparación de Precios, Nota de Remisión, Certificado de Disponibilidad Presupuestaria, Programa Anual de Contrataciones y Plan Financiero, Resolución o Nota de adjudicación, Factura de Crédito y Recibo de Dinero, Factura Contado, Comprobante de Retención (I.V.A. RENTA), Certificado de Cumplimiento Tributario, Presupuesto de Proveedores, Nota de Pedido Interno, Resolución que autoriza el Llamado, Carta de Invitación a Proveedores, Resolución la U.O.C. o Sub. U.O.C.

De manera a que no se establece que tipo de documentación será la utilización para la distribución de este grupo de gasto, quedando a cargo de la institución la implementación de los procedimientos administrativos para la distribución o consumo de los bienes adquiridos.

Por tanto, los recibos de cupos de combustible utilizado es un documento interno que implementó la administración para tener un inventario actualizado de los cupos de combustibles, complementando más las documentaciones para rendición de cuentas.

En cuanto a la utilización de los cupos de combustibles sin especificar el concepto, expreso lo siguiente:

El Sistema de Formación y Capacitación Laboral, cuenta con parque automotor, según detalle que se adjunta:

Table with 4 columns: DESCRIPCIÓN, MARCA, AÑO, CANTIDAD. Row: Auto Corsa Classic Sedán Diesel 1,7 Gris, Chevrolet, 2004, 3

Estos vehículos se utilizan para distintas actividades administrativas propias de cada institución, como ser: Gestiones Administrativas dentro del Gran Asunción, que se describen a continuación:

- Retiro diario de los vehículos del SINAFOCAL, del parque de estacionamiento del MJT y la entrega posterior al término de las actividades.
Gestiones Administrativas diarias al Ministerio de Justicia y Trabajo
Gestiones Administrativas diarias al Ministerio de Hacienda
Gestiones Administrativas diarias al Banco Nacional de Fomento
Gestiones Administrativas diarias al Banco Interamericano de Desarrollo.
Gestiones Administrativas ante el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.



#### **DESPLAZAMIENTO AL INTERIOR DE PAÍS**

*Para el relevamiento de datos en el interior del país, con el fin de detectar las necesidades de Cursos de Formaciones y Capacitaciones Laborales en tres modalidades distintas, Pequeños Productores Rurales, Jóvenes Desocupados, Medianas empresas.*

*Entrega de Certificados en distintos puntos del país, de cursos que terminaron en el mes de marzo del 2005, resultante de la Licitación Pública N° 01/2004.*

*Se adjunta Cronogramas de actividades para entrega de Certificados.*

#### **Evaluación del Descargo**

En atención a las explicaciones remitidas por el SINAFOCAL sobre la aplicación de la Resolución C.G.R. N° 677/04 *“Por la cual se reglamenta la rendición de cuentas y su revisión; y se establece la información a ser presentada a la Contraloría General de la República, a sus efectos”*, es inaplicable al examen especial realizada por esta auditoría, ya que como su propio enunciado lo aclara se refiere a las documentaciones a ser presentadas en la Secretaría General de este Organismo Superior de Control a los efectos pertinentes. En la misma Resolución C.G.R. N° 677/04, en su Artículo 7° dispone: *“DE LA DOCUMENTACIÓN RESPALDATORIA. La documentación que respalda la gestión, quedará en guarda de las correspondientes entidades, a disposición de la Contraloría General de la República, quien podrá solicitarlo, examinarlo, evaluarlos o consultarlo en cualquier tiempo”*. Se ha evaluado la debilidad del instrumento generado por el SINAFOCAL a efectos del control en la utilización de los combustibles al concentrar en un solo usuario grandes volúmenes de combustible. Esta auditoría se ratifica en la atribución consagrada en la Ley N° 1535/99 *“DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO”*, Art. 60 y 65, que entre otros conceptos nos atribuye la potestad de evaluar los instrumentos, mecanismos y técnicas de control que está a cargo de los responsables del SINAFOCAL. Así también, a más de los documentos que respaldan las operaciones contables, el mencionado cuerpo legal dispone expresamente *“...sin perjuicio de otras informaciones que se podrán solicitar para la comprobación de las operaciones realizadas..”*

#### **CONCLUSIÓN**

Durante el periodo sujeto a control se ha visualizado recibos comunes, sin números, sin membrete de la entidad, en los cuales no se detalla el vehículo utilizado, el concepto, el Departamento, ni el beneficiario final, que denota una debilidad en los instrumentos, mecanismos y técnicas de control generados por los responsables del SINAFOCAL, al concentrar en un solo usuario grandes volúmenes de combustible.

#### **RECOMENDACIÓN**

La Institución deberá implementar los instrumentos, mecanismos y técnicas de control que está a cargo de los responsables del SINAFOCAL, para que las unidades de control interno o externo puedan verificar y evaluar los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación presupuestaria, a efectos del control de la ejecución del presupuesto, la administración de los fondos y el movimiento de los bienes.

A ese efecto, dichos instrumentos que comprueban o respaldan la correcta utilización de los combustibles deberán reunir las formalidades pertinentes y detallar informaciones como: membrete de la entidad, formularios pre numerado, beneficiario final, vehículo utilizado, motivo de traslado, unidad operativa, y otras informaciones que ayuden a evaluar el correcto uso de los recursos públicos.



### 3.1.4 Adquisiciones de Maquinarias, Equipos y Herramientas Mayores

Durante el Ejercicio Fiscal 2004 se ha adquirido del proveedor De La Sobera Hnos. S.A.I.C.E.C.A. tres automóviles, marca Chevrolet, modelo Corsa Classic, por un total de G. 206.672.400 (guaraníes doscientos seis millones seiscientos setenta y dos mil cuatrocientos); al analizar el legajo de gastos de los mismos se ha visualizado cuanto sigue:

#### OBSERVACIÓN N° 14

No se ha dado cumplimiento a lo establecido en el contrato de Adquisición de Vehículo suscripto entre Unidad Ejecutora de Proyectos de Formación y Capacitación Laboral y la firma proveedora De La Sobera Hnos. S.A.I.C.E.C.A, Cláusula Décimo Segunda: Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato, la cual expresa 12.1 *“...La Contratista presentará una garantía de Cumplimiento de Contrato por un monto no menor al 10% (diez por ciento) del valor del contrato, extendida a la orden de la Unidad Ejecutora del Proyecto del Programa de Formación y Capacitación Laboral. La misma deberá presentarse dentro del plazo de diez (10) días calendarios siguientes a la suscripción del contrato...”*

Sin embargo según Póliza de Seguro emitida por la Compañía La Rural S.A. de Seguros, el capital asegurado es por G. 10.500.000 (guaraníes diez millones quinientos mil) debiendo ser G. 20.667.240 (guaraníes veinte millones seiscientos sesenta y siete mil doscientos cuarenta), incumpliendo con la cláusula señalada en el párrafo anterior.

#### DESCARGO

*La Póliza 00790 emitida por la Rural S.A. de Seguros es por “Mantenimiento de Oferta”, es por Gs. 10.500.000 (Guaraníes Diez millones quinientos mil) y corresponde al 5% del monto de la Oferta presentada por De La Sobera Hnos. S.A.I.C.E.C.A. en un todo de acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 21909 de Contrataciones Públicas, que en su Art. 51º. Reza: “Garantía de mantenimiento de oferta. 1. De conformidad con el Art. 39º, inciso a), de la Ley, el Oferente presentará, como parte de su oferta, una garantía de mantenimiento de oferta, por la cantidad que se especifique en el Pliego. La convocante expresará esta garantía como una suma en dinero sobre la base del monto estimado del contrato y el porcentaje de dicho monto que se indica en el artículo citado en la Ley. ”. Asimismo la Ley 2051 de Contrataciones Públicas establece en su Art. 39. Garantías. “Los oferentes, proveedores o contratistas deberán garantizar: a) la seriedad de sus ofertas, mediante la garantía de mantenimiento de la oferta. Dicha garantía se otorgará por el equivalente de en tres y cinco por ciento del monto total de la oferta;...” . Por lo expuesto precedentemente el monto máximo de la Póliza de Mantenimiento de Oferta debió ser Gs. 10.333.620 (Guaraníes diez millones trescientos treinta y tres mil seiscientos veinte), y no por Gs. 20.668.240 (Guaraníes veinte millones seiscientos sesenta y ocho mil doscientos cuarenta) como se expresa en la Observación N° 37. El oferente presentó por Gs. 10.500.000 (Guaraníes diez millones quinientos mil), ajustándose a la Ley N° 2051.*

#### Evaluación del Descargo

En atención a la explicación y al análisis de los documentos verificados en el campo de trabajo y arriado en el Descargo, el SINAFOCAL ha cumplido con lo establecido en la Ley N° 2051/03, en lo referente al Art. 39 Garantía, inciso a) y c), relativo al “Mantenimiento de Oferta”.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

Sin embargo, no ha remitido el documento que avale el cumplimiento de la Cláusula Décimo Segunda: "Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato", del Contrato de Adquisición de vehículos, que expresa "...La Contratista presentará una garantía de Cumplimiento de Contrato por un monto no menor al 10% (diez por ciento) del valor del contrato, extendida a la orden de la Unidad Ejecutora del Proyecto del Programa de Formación y Capacitación Laboral...", razón por la cual nos ratificamos.

CONCLUSIÓN

El SINAFOCAL no ha exigido el cumplimiento de lo estipulado en el Contrato de Adquisición de vehículos, suscripto con la Contratista De la Sobera Hnos. S.A.I.C.E.C.A., Cláusula Décimo Segunda: "Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato", dado que esta auditoría no tuvo a la vista la Póliza, cuyo capital asegurado no debe ser menor al 10 % del valor de contrato, distinta al de mantenimiento de oferta.

RECOMENDACIÓN

En lo sucesivo dar estricto cumplimiento a las cláusulas del contrato suscripto con las contratistas, especialmente en lo referente al capital asegurado en las Pólizas de Garantía de fiel cumplimiento de contrato y ejecutarla si no se cumplen las mismas.

3.2. Ejecución Presupuestaria del Tipo 2 – Programa 7 "Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral" - Ejercicio Fiscal 2005.

Table with 6 columns: Rubro, Denominación, Presupuesto Inicial, Modificación, Presupuesto Definitivo, Monto Obligado. It lists various budget items like Remuneración Extraordinaria, Bonificaciones y Gratificaciones, Jornales, etc., with their respective values.

3.2.1 Jornales

En los legajos relativos a este gasto, se ha visualizado documentos como ser: Solicitud de Transferencias de Recursos (STR), Contratos, Planillas y Comprobantes de Pago.

La Ley Nº 2530/04 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación, para el Ejercicio Fiscal 2005", en el rubro 144 - Jornales señala que se imputarán "las retribuciones por servicios prestados dentro del ejercicio fiscal en los procesos de producción de bienes y servicios de las empresas y entidades públicas. Incluye la contratación del personal de servicio auxiliar (choferes, ascensoristas, limpiadores,



*ordenanzas y de naturaleza similar) y otros de servicios de apoyo, calculadas por horas, días o mes de labor”.*

De la verificación se ha observado cuanto sigue.

#### **OBSERVACIÓN N° 15**

Según Contrato suscrito entre el Ministerio de Justicia y Trabajo y el Sr. Atilio Sánchez Sosa, se suscribe para efectuar tareas relacionadas con el Departamento de Informática del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, comprendido desde abril a agosto del 2005, con una retribución mensual de G. 3.000.000 (guaraníes tres millones) y se regirán por los siguientes Términos de Referencia...:

- Coordinación del Departamento de Informática
- Proyectar y Programar una aplicación para el sistema de información de curso.
- Coordinación de las actualizaciones permanentes de los datos de los cursos y los beneficiarios.
- Actualización de la página web del SNFCL.
- Realizar la definición de programas según requerimientos del SNFCL y su posterior implementación.

Del análisis realizado se puede observar que se ha contratado al Sr. Atilio Sánchez Sosa para realizar tareas técnicas, específicamente servicios computarizados y otros servicios especializados en la materia, sin embargo las erogaciones a dicho gasto se imputaron al rubro 144 Jornales.

Además, se ha visualizado que dentro del Presupuesto de Gastos correspondiente a este Ejercicio Fiscal presenta saldo presupuestario en rubros que se podría realizar la imputación de este gasto.

#### **DESCARGO**

*El Decreto 4810, art. 60, a los efectos del cumplimiento de lo establecido en el art. 28 y 29 de la ley, las entidades se ajustarán a las siguientes disposiciones:*

*a) Los contratos suscritos por las entidades con los profesionales universitarios o técnicos nacionales e internacionales, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 28, inciso b) de la ley, será imputado en el Objeto del Gasto 145 Honorarios Profesionales y se regirán por lo establecido en el art. 5 de la Ley N° 1626/2000, que regula el personal contratado conforme a la legislación civil vigente, el contrato respectivo y la presente reglamentación.*

*El Anexo Clasificador Presupuestario establece los rubros Presupuestarios 144 (jornales) y 145 (honorarios varios)*

##### *144 Jornales*

*Retribución por servicios prestados dentro del ejercicio fiscal en los procesos de producción de bienes y servicios de las empresas y entidades públicas. Incluye la contratación del personal de servicios auxiliar (choferes, ascensoristas, limpiadores, ordenanzas y de naturaleza similar) y otros de servicios de apoyo, calculadas por horas, días o mes de labor.*

##### *145 Honorarios profesionales*

*Honorarios profesionales a personas físicas calificadas, contratadas para la prestación de servicios profesionales, técnicos o expertos en determinada materia y/o labores de asesoría especializada. Comprende los honorarios de profesionales universitarios, por servicios consultorías, asesorías, auditorías, fiscalización, contabilidad, docencia e investigaciones,*



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

— ★ —  
**Nuestra Misión:** Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

---

*inspecciones, peritaje de ciencia, técnica o arte, actividades artísticas, implementación de sistemas de computación y otros servicios profesionales similares. Diferente al 260 servicios técnicos y profesionales, que corresponde a servicios prestados por empresas privadas, personas jurídicas, asociaciones de profesionales o empresa unipersonales.*

*El Clasificador Presupuestario también expresa: como Profesional Universitario a aquel que haya obtenido título en universidades públicas y privadas legalmente reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura, o en universidades extranjeras revalidadas en el país, con una duración académica mínima de 8 (ocho) semestres, 4 (cuatro) años o 2700 (dos mil setecientos) horas cursadas, que serán asignadas de acuerdo a las disponibilidades de créditos presupuestarios y la reglamentación expresa dictada por la máxima autoridad de la institución.*

*Por todo lo expresado, las 2 personas contratadas no poseen Títulos Universitarios como establece el Clasificador Presupuestario para la contratación en el Objeto del gasto 145 Honorarios Profesionales, razón por la cual se le ha contratado en el objeto del gasto 144 jornales.*

*Además, con respecto al Sr. ATILIO SÁNCHEZ, el art. 2do. del contrato expresa: Los trabajos que el Contratado deberá realizar consisten en tareas relacionadas con el Departamento de Informática.*

*El art. 2do. Del Contrato con Señor JUAN CARLOS QUINTANA, expresa: Los trabajos que el Contratado deberá realizar consisten en tareas de Coordinador Departamental dependiente de la Gerencia Técnica del SINAFOCAL.*

*Por lo tanto la realización de tareas de relacionados al Dpto. de Informática y coordinador departamental no requiere especialización, solamente de experiencia para tales tareas.*

#### Evaluación de Descargo

Si bien la Institución realiza las aclaraciones correspondientes, este equipo auditor percibe una incoherencia en el criterio de imputación con el Clasificador Presupuestario, ya que en el objeto del gasto 144 Jornales, corresponde imputar solamente la contratación de servicios auxiliares, como por ejemplo (chofer, ascensoristas, limpiadores, ordenanzas y de naturaleza similar); sin embargo en el contrato suscripto se enumeran tareas eminentemente técnicas del área de informática, que no concuerdan con este objeto del gasto. El objeto de gasto 144 Jornales, imputada por los responsables del SINAFOCAL no se ajusta a la naturaleza de los servicios técnicos y profesionales prestados por el contratado. En efecto, la emisión de Factura y Recibo de Dinero por parte de este último habilita para ser imputado en el Rubro 260. Servicios Técnicos y Profesionales, por lo que nos ratificamos en la observación realizada.

#### CONCLUSIÓN

La administración del SINAFOCAL ha imputado incorrectamente en el Rubro 144 Jornales, por los servicios técnicos y profesionales del Sr. Atilio Sánchez Sosa, del área de informática, ya que el referido objeto del gasto solamente está habilitado para servicios auxiliares.

#### RECOMENDACIÓN

La administración del SINAFOCAL, en lo sucesivo, deberá ajustar sus criterios de imputación a los del Clasificador Presupuestario. En consecuencia, los servicios técnicos y



profesionales contratados para el área de informática, deberán imputarse al Rubro 260. Servicios Técnicos y Profesionales.

#### OBSERVACIÓN N° 16

Por Contrato suscrito entre el Ministerio de Justicia y Trabajo y el Sr. Juan Carlos Quintana Rodríguez, de abril a agosto de 2005, por la cual se le designa a realizar tareas de Coordinador Departamental dependiente de la Gerencia Técnica del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, con una retribución mensual de G. 3.000.000 (guaraníes tres millones) y se regirán por los siguientes Términos de Referencia...

- Promover a nivel departamental la ejecución de los programas de capacitación y formación laboral; difundir los programas de capacitación a ser lanzados.
- Elaborar un plan de trabajo para el departamento Central...
- Relevar la capacidad de producción del departamento asignado.
- Relevar la oferta y demanda de formación y capacitación laboral.
- Difundir a distintos actores sociales del departamento, los resultados de las acciones realizadas.
- Promover la generación de proyectos sectoriales e interinstitucionales que requieran acciones de formación y capacitación laboral...

Del análisis realizado se puede observar que se ha contratado al Sr. Juan Carlos Quintana Rodríguez para realizar tareas de Coordinador Departamental, específicamente programas de capacitación, formación laboral y análisis económicos y estadísticos del departamento designado, sin embargo las erogaciones a dicho gasto se imputaron al rubro 144 Jornales.

Además, se ha visualizado que dentro del Presupuesto de Gastos correspondiente a este Ejercicio Fiscal presenta saldo presupuestario en rubros que se podría realizar la imputación de este gasto.

#### DESCARGO

*El Decreto 4810, art. 60, expresa, a los efectos del cumplimiento de lo establecido en el art. 28 y 29 de la ley, las entidades se ajustarán a las siguientes disposiciones:*

*a) Los contratos suscritos por las entidades con los profesionales universitarios o técnicos nacionales e internacionales, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 28, inciso b) de la ley, será imputado en el Objeto de Gasto 145 Honorarios Profesionales y se regirán por lo establecido en el art. 5 de la Ley N° 1626/2000, que regula el personal contratado conforme a la legislación civil vigente, el contrato respectivo y la presente reglamentación.*

*El Anexo Clasificador Presupuestario establece los rubros Presupuestarios 144 (jornales) y 145 (honorarios varios)*

##### *144 Jornales*

*Retribución por servicios prestados dentro del ejercicio fiscal en los procesos de producción de bienes y servicios de las empresas y entidades públicas. Incluye la contratación del personal de servicios auxiliar (choferes, ascensoristas, limpiadores, ordenanzas y de naturaleza similar) y otros de servicios de apoyo, calculadas por horas, días o mes de labor.*

##### *145 Honorarios profesionales*

*Honorarios profesionales a personas físicas calificadas, contratadas para la prestación de servicios profesionales, técnicos o expertos en determinada materia y/o labores de asesoría especializada. Comprende los honorarios de profesionales universitarios, por servicios*



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

— ★ —  
**Nuestra Misión:** Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

---

*consultorías, asesorías, auditorías, fiscalización, contabilidad, docencia e investigaciones, inspecciones, peritaje de ciencia, técnica o arte, actividades artísticas, implementación de sistemas de computación y otros servicios profesionales similares. Diferente al 260 servicios técnicos y profesionales, que corresponde a servicios prestados por empresas privadas, personas jurídicas, asociaciones de profesionales o empresa unipersonales.*

*El Clasificador Presupuestario también expresa: como Profesional Universitario a aquel que haya obtenido título en universidades públicas y privadas legalmente reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura, o en universidades extranjeras revalidadas en el país, con una duración académica mínima de 8 (ocho) semestres, 4 (cuatro) años o 2700 (dos mil setecientos) horas cursadas, que serán asignadas de acuerdo a las disponibilidades de créditos presupuestarios y la reglamentación expresa dictada por la máxima autoridad de la institución.*

*Por todo lo expresado, las 2 personas contratadas no poseen Títulos Universitarios como establece el Clasificador Presupuestario para la contratación en el Objeto del gasto 145 Honorarios Profesionales, razón por la cual se le ha contratado en el objeto del gasto 144 jornales.*

*Además, con respecto al Sr. ATILIO SÁNCHEZ, el art. 2do. Del contrato expresa: Los trabajos que el Contratado deberá realizar consisten en tareas relacionadas con el Departamento de Informática.*

*El art. 2do. Del Contrato con Señor JUAN CARLOS QUINTANA, expresa: Los trabajos que el Contratado deberá realizar consisten en tareas de Coordinador Departamental dependiente de la Gerencia Técnica del SINAFOCAL.*

*Por lo tanto la realización de tareas de relacionados al Dpto. de Informática y coordinador departamental no requiere especialización, solamente de experiencia para tales tareas.*

#### Evaluación de Descargo

Si bien la Institución realiza las aclaraciones correspondientes, este equipo auditor percibe una incoherencia en el criterio de imputación con el Clasificador Presupuestario, ya que en el objeto del gasto 144 Jornales, corresponde imputar solamente la contratación de servicios auxiliares, como por ejemplo (chofer, ascensoristas, limpiadores, ordenanzas y de naturaleza similar); sin embargo en el contrato suscripto se enumeran tareas eminentemente técnicas del área de informática, que no concuerdan con este objeto del gasto. El objeto de gasto 144 Jornales, imputada por los responsables del SINAFOCAL no se ajusta a la naturaleza de los servicios técnicos y profesionales prestados por el contratado. En efecto, la emisión de Factura y Recibo de Dinero por parte de este último habilita para ser imputado en el Rubro 260. Servicios Técnicos y Profesionales, por lo que nos ratificamos en la observación realizada.

#### CONCLUSIÓN

La administración del SINAFOCAL ha imputado incorrectamente en el Rubro 144 Jornales, por los servicios técnicos y profesionales del Sr. Juan Carlos Quintana Rodríguez, del área de informática, ya que el referido objeto del gasto solamente está habilitado para servicios auxiliares.



### RECOMENDACIÓN

La administración del SINAFOCAL, en lo sucesivo, deberá ajustar sus criterios de imputación a los del Clasificador Presupuestario. En consecuencia, los servicios técnicos y profesionales contratados para el área de informática, deberán imputarse al Rubro 260. Servicios Técnicos y Profesionales.

### 3.2.2 HONORARIOS PROFESIONALES

El equipo auditor ha verificado los legajos correspondientes a los gastos por Honorarios Profesionales, por un monto que asciende a G. 288.578.334 (guaraníes doscientos ochenta y ocho millones quinientos setenta y ocho mil trescientos treinta y cuatro)

#### OBSERVACIÓN N° 17

No se ha visualizado las Facturas en concepto de pagos de G. 2.000.000 (guaraníes dos millones) mensuales, por Honorarios Profesionales a Elizabeth Coronel Varela, de los meses junio, julio y agosto del 2005. Además, no se ha efectuado la retención de impuesto (60% del IVA).

#### DESCARGO

*Con respecto a este punto, el beneficiario no es sujeto obligado del impuesto atendiendo lo que establece el Art. 61 del Decreto N° 4810 POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2530 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2004 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO 2005" que manifiesta: "Hasta tanto entre la vigencia y se implemente el Impuesto al Valor Agregado establecido por la Ley N° 2421/04 "De reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal" y sus reglamentaciones, de acuerdo a las disposiciones de los Artículos 77, in b) y 79 inc a) de la Ley 125/91 y reglamentaciones vigentes, la prestación de servicios profesionales por personas físicas contratadas con las entidades en carácter de profesionales independientes en el ejercicio de su profesión o del arte, cuando los ingresos brutos del ejercicio fiscal 2005 sean superiores a Gs. 18.266.216 (y actualizaciones) estarán gravados por el IVA, excluido el personal contratado que prestan servicios en relación de dependencia dentro de la estructura orgánica de la Institución.*

*Para el pago de los haberes del personal contratado en relación de dependencia con la Entidades y La Municipalidades con los objetos de Gasto 141 Contratación de Personal Técnico, 142 Contratación de Personal de Salud, 143 Contratación Ocasional del Personal Docente, 144 Jornales y 145 Honorarios Profesionales, no se requerirá la presentación del Certificado de Cumplimiento Tributario o Certificado de no ser Contribuyente (sic).*

#### Evaluación de Descargo

La administración del SINAFOCAL expone en el Descargo que no ha efectuado la retención del 60% del Impuesto correspondiente al pago por Honorarios Profesionales a Elizabeth Coronel Varela, sin embargo en el campo de trabajo se ha verificado retenciones realizadas por pagos a personas contratadas por el mismo importe, por lo cual nos ratificamos.



### CONCLUSIÓN

No se ha efectuado la retención del 60% del Impuesto correspondiente al pago por Honorarios Profesionales a Elizabeth Coronel Varela.

### RECOMENDACIÓN

Efectuar las retenciones del Impuesto correspondiente al pago por Honorarios Profesionales conforme a las disposiciones legales vigentes.

### 3.2.3 SERVICIOS DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

En el Contrato suscrito entre la Unidad Ejecutora de Proyectos del Programa de Formación y Capacitación y el Centro de Estudios Bancarios (CEBANC); específicamente la Cláusula Séptima – Vigencia del Contrato e Inicio de los Cursos, no incluye el curso Formación de Emprendedores Plan de Negocio – 18, a ser realizada en el Departamento Central, Mariano Roque Alonso; sin embargo, en la Cláusula décimo quinta – Listado de Cursos, se incluye el citado curso especificando el precio del mismo; y, el curso de Formación de Emprendedores Plan de Negocio – 19 no especifica el costo del mismo.

### OBSERVACIÓN N° 18

No existe criterio definido para la redacción de las cláusulas de los contratos celebrado con el Centro de Estudios Bancarios (CEBANC).

### DESCARGO

*Existe un criterio bien definido en los Contratos de Servicios de Cursos, puesto que la pro forma de contrato es parte del Pliego de Bases y Condiciones, que fue presentado la UCNT y entregado a todos los oferentes.*

*Esto se puede apreciar en los Contratos con Centros de Estudios Bancarios...*

### Evaluación de Descargo

Analizado lo remitido en este Descargo, y en atención a lo expuesto en el Contrato de Servicio, existen diferencias en el detalle de cursos entre la cláusula séptima y décimo quinta, por lo que nos ratificamos en la observación.

### CONCLUSIÓN

No existe criterio definido en la redacción de los Contratos de Servicios de Cursos suscrito con el Centro de Estudios Bancarios (CEBANC).

### RECOMENDACIÓN

El SINAFOCAL deberá adoptar las medidas correctivas a los efectos de redactar correctamente los Contratos de Servicios de Cursos.



### 3.3 VERIFICACIÓN IN SITU DE LAS ADQUISICIONES

Se ha procedido a la verificación in situ de las adquisiciones realizadas por el SINAFOCAL en el periodo sujeto a control.

#### 3.3.1 Adquisiciones en el Ejercicio Fiscal 2004

En el Ejercicio Fiscal 2004, se ha verificado las adquisiciones que consisten en compras del rubro 530 "Adquisiciones de Maquinarias, Equipos y Herramientas Mayores, específicamente la compra de vehículo y de un proyector.

##### a. Adquisición de vehículos

Nº	Marca y Modelo	Motor Nº	Chasis Nº	Chapa Nº
1	Chervrolet Corsa Classic	No visualizado	8AGSB19504R146329	AYS476
2	Chervrolet Corsa Classic	No visualizado	8AGSB19504R146407	AYS224
3	Chervrolet Corsa Classic	No visualizado	8AGSB19504R147357	AXL934

#### OBSERVACIÓN N° 19

Se ha podido constatar el incumplimiento a lo dispuesto en la Ley N° 704/95 "Que crea el Registro de Automotores del Sector Público y reglamenta el uso y tenencia de los mismos", Art. 5º que expresa: "Cada vehículo del sector público llevará pintado en parte visible dentro de un recuadro no menor de 1000 cm<sup>2</sup>, el nombre de la repartición pública o ente descentralizado a que se encuentre asignado, la leyenda USO OFICIAL EXCLUSIVO, el numero de registro y el numero asignado por la oficina respectiva, en su caso

- Logotipo de la Institución.
- Leyenda USO OFICIAL EXCLUSIVO.
- Nº de RASP

De la verificación in situ realizada se ha visualizado que dos de los vehículos descritos en el cuadro precedente cuentan con calcomanías cuya leyenda dice: "Ministerio de Justicia y Trabajo - Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral – SINAFOCAL"; y el tercer vehículo no cuenta con logo alguno; lo que evidencia que no reúnen los requisitos establecidos en la ley mencionada.

#### DESCARGO

En base a la observación hecha en este punto, se procederá a regularizar tal situación.

#### Evaluación de Descargo

El equipo auditor se ratifica, pues en el Descargo remitido, la institución menciona que tomará las medidas pertinentes a fin de regularizar la situación observada.

#### CONCLUSIÓN

El SINAFOCAL no aplica las formalidades previstas para los rodados adquiridos por la institución, dado que un vehículo no cuenta con logotipo, tal como lo establece la Ley N° 704/95 "Que crea el Registro de Automotores del Sector Público y reglamenta el uso y tenencia de los mismos".



### RECOMENDACIÓN

El SINAFOCAL deberá aplicar lo previsto en la normativa pertinente, a la totalidad de los rodados adquiridos por la institución, particularmente a lo dispuesto en la Ley N° 704/95 “Que crea el Registro de Automotores del Sector Público y reglamenta y el uso y tenencia de los mismos”, Art. 5.

#### b. Adquisición de Proyector

Por Factura N° 2129 de fecha 21/07/04, se adquirió un proyector multimedia digital marca Infocus X2, de la Firma SOLE Informática S.R.L., ingresado al SINAFOCAL por Nota de Remisión N° 2275 del 21/07/04.

Al requerir este bien para la verificación in situ, el responsable de Patrimonio, presenta copia de la Denuncia realizada en fecha 03/08/05 por la Coordinadora General del SINAFOCAL y la Declaración Testifical – Causa N° 6751/2005 “Personas Innominadas/ Hurto” debido a la desaparición de este bien del departamento informático.

#### OBSERVACIÓN N° 20

No se ha visualizado el proyector multimedia digital marca Infocus X2 adquirido según Factura N° 2129 de fecha 21/07/04 de la Firma SOLE Informática S.R.L., ingresado al SINAFOCAL por Nota de Remisión N° 2275 del 21/07/04. El responsable de Patrimonio, presenta copia de la Denuncia realizada en fecha 03/08/05 por la Coordinadora General del SINAFOCAL y la Declaración Testifical – Causa N° 6751/2005 “Personas Innominadas/ Hurto” debido a la desaparición de este bien del departamento informático.

#### DESCARGO

*A los efectos se han realizado todos los trámites de rigor enmarcado en este caso de desaparición patrimonial, como puede visualizarse en los documentos que fueron analizados por ustedes.*

Evaluación de Descargo

El equipo auditor se ratifica en esta observación.

#### CONCLUSIÓN

El SINAFOCAL no ha previsto las medidas efectivas de seguridad pertinentes en el control del manejo de los bienes patrimoniales adquiridos por la institución, considerando que el proyector multimedia digital marca Infocus X2 ha desaparecido del Departamento de Informática.

#### RECOMENDACIÓN

El SINAFOCAL deberá prever las medidas efectivas de seguridad pertinentes en el control del manejo de los bienes patrimoniales adquiridos por la institución, para evitar al hurto de los mismos.



### 3.3.2 Adquisiciones en el Ejercicio Fiscal 2005

En lo referente al Ejercicio Fiscal 2005, se ha procedido a la verificación in situ de las adquisiciones realizadas por el SINAFOCAL, dichas compras corresponde al rubro 540 "Adquisiciones de Equipos de Oficina y Computación", que consiste en la compra de Equipos Informáticos, Cámara Fotográfica digital y muebles de oficina.

#### a. Equipos Informáticos

Dentro del periodo 2005, hemos observado Facturas por la adquisición de equipos informáticos.

#### OBSERVACIÓN N° 21

Al realizar la verificación in situ de los equipos informáticos, no se ha podido identificar en forma individual, por los siguientes motivos:

- Carecen de rotulado.
- En las Facturas y Nota de Remisión no se detallan datos como marca, tipo, serie número de los Accesorios (teclado, mouse, parlantes, etc.) etc.

#### DESCARGO

*En base a la observación hecha, se tomará los recaudos necesarios para subsanar tal situación.*

#### Evaluación de Descargo

El equipo auditor se ratifica, pues en el Descargo remitido, la institución menciona que tomará las medidas pertinentes a fin de regularizar la situación observada.

#### CONCLUSIÓN

Los Equipos Informáticos adquiridos durante el Ejercicio Fiscal Año 2005, carecen de rótulos de identificación, impidiendo la individualización de los mismos, por lo tanto, no se ha dado cumplimiento a las normas y procedimientos dispuestos por el Decreto N° 20132/2003 "Por el cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado".

#### RECOMENDACIÓN

Los Equipos Informáticos adquiridos por la institución deberán contar con las formalidades previstas, especialmente lo referente a rótulos de identificación que faciliten la individualización de los mismos, para dar cumplimiento a las normas y procedimientos dispuestos por el Decreto N° 20132/2003 "Por el cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado".



#### b. Muebles de Oficina

Según Factura N° 3380 de la firma Supermercado "Don Lorenzo" se ha adquirido muebles de oficina de acuerdo al siguiente detalle:

Cantidad	Detalle de Adquisición
06	(*) Escritorio normal de tres cajones
03	Sillas Giratorias p/ Oficina
02	Gavetas p/ Archivo colgante
03	(**) Estantes de Madera
03	Mesa p/ Computadora

(\*) (\*\*) Un escritorio y los tres estantes de madera no fueron visualizados en el SINAFOCAL, según actas de entrega arrimadas por el Jefe de Patrimonio del SINAFOCAL, los mismos se encuentran en la sede del Ministerio de Justicia y Trabajo.

#### OBSERVACIÓN N° 22

Todos los bienes adquiridos durante los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005, verificados por el Equipo de Trabajo carecen de rótulos de identificación, no dando de esta manera cumplimiento a lo establecido en el Decreto N° 20132/03 Capítulo 3 punto 3.3 que establece en una de sus partes que; "...Los rótulos de identificación en los bienes, deberán colocarse en lugares fáciles de ubicación, conservación y visibilidad..."

#### DESCARGO

*A fin de dar cumplimiento al Decreto N° 20132 Capítulo 3 punto 3.3 se han tomado las medidas pertinentes, prueba de ello está en importantes avances en la rotulación tal como lo establecen las normativas vigentes en la materia.*

#### Evaluación de Descargo

El equipo auditor se ratifica, pues en el Descargo remitido, la institución menciona que tomará las medidas pertinentes a fin de regularizar la situación observada.

#### CONCLUSIÓN

Los bienes muebles adquiridos durante los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005 por el SINAFOCAL, carecen de rótulos de identificación, incumpliendo normas y procedimientos establecidos en el Decreto N° 20132/03 "Por el cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado".

#### RECOMENDACIÓN

El SINAFOCAL deberá implementar las formalidades previstas en el manejo de los bienes patrimoniales, especialmente lo referente a la colocación de rótulos de identificación en los muebles de oficina, dispuestas por el Decreto N° 20132/03 "Por el cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado".



### **OBSERVACIÓN N° 23**

Además, no se pudo realizar el cruce de los bienes adquiridos en el periodo sujeto a control con el Inventario de Bienes proveído por la Institución, debido a que el mismo no reúne los requisitos exigidos por el Decreto N° 20132/03 “Por el cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado” debido a que los bienes no están identificados con “rótulos”.

### **DESCARGO**

*Para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto N° 20132/03, se iniciado los trámites pertinentes de incorporación de los bienes patrimoniales del SINAFOCAL, como se puede apreciar en la solicitud de copias de facturas correspondientes a adquisiciones de bienes de uso y que fueron registrados en el SICO, hecha por el Director de Contabilidad del Ministerio de Justicia y Trabajo, según Memorando N° 09/05 y contestado en su oportunidad, cuyas copias se adjunta a la presente. (sic)*

### **Evaluación de Descargo**

El equipo auditor se ratifica, pues en el Descargo remitido, la institución menciona que tomará las medidas pertinentes a fin de regularizar la situación observada.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de aplicación de las formalidades previstas en el manejo de los bienes patrimoniales, especialmente lo referente a la colocación de rótulos de identificación, impide realizar los procedimientos pertinentes para el cruce de los bienes adquiridos en el periodo sujeto a control con el Inventario de Bienes proveído por la Institución, incumpliendo normas y procedimientos dispuestos por el Decreto N° 20132/03 “Por el cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado”.

### **RECOMENDACIÓN**

El SINAFOCAL deberá aplicar las formalidades previstas en el manejo de los bienes patrimoniales, para facilitar a los Organismos de Control competentes y a las unidades internas de control, la aplicación de procedimientos para el control del Inventario de bienes. Para ello deberá dar estricto cumplimiento a las normas y procedimientos pertinentes, especialmente lo referente a la colocación de rótulos de identificación, dispuestos por el Decreto N° 20132/03 “Por el cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado”.



## CAPÍTULO IV

### 4 ANÁLISIS DE LA DENUNCIA.

Por Expediente CGR Nº 6131, ingresa en fecha 30/12/2005 en la CGR la Nota del Presidente de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores), Jorge Alvarenga, en la misma solicita la Fiscalización e Intervención del SINAFOCAL por parte de la Contraloría General de la República.

**Este equipo auditor ha procedido a analizar y evaluar la denuncia señalada, en el marco de la ley de creación, así como los documentos pertinentes solicitados y arrimados por el ente auditado, correspondiente a los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005 y que a continuación se transcribe punto por punto de acuerdo a la nota remitida, en la cual manifiesta cuanto sigue:**

- I. *“...Que en los términos del artículo 16 de la Ley 1.652/00 venimos a solicitar la fiscalización y la intervención de la Contraloría de la República del **SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN LABORAL** en tanto la misma no ha dado cumplimiento a las pautas establecidas en la ley que la ha creado ni a los decretos reglamentarios incurriendo en un constante incumplimiento a las pautas legales que la rigen como así también a malversación de los fondos con que dispone, es más el Poder Ejecutivo ni siquiera ha designado a varios miembros del Órgano Rector y al Secretario Técnico, para así evitar cualquier control que se pueda ejercer sobre el cumplimiento de los fines del SINAFOCAL y sobre los fondos económicos del mismo, que es utilizada en forma permanente como parte de un clientelismo político –”*

Al respecto, el equipo auditor ha analizado en el Capítulo I de este informe, la situación planteada, y a la fecha de evaluación de la Ejecución Presupuestaria correspondiente al Ejercicio Fiscal 2004 y 2005, se ha constatado que el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral creada por Ley Nº 1652/00 no fue implementada por que no ha sido nombrado el Secretario Técnico, figura fundamental ya que constituye el órgano ejecutor del Sistema.

Con lo expuesto precedentemente, en base a las disposiciones legales señaladas, se deduce la vital importancia de que el Sistema tenga un Secretario Técnico, a fin de dar cumplimiento a la ley de creación, las demás disposiciones legales citadas, para lograr el funcionamiento del Sistema, la legalización y correcta utilización de los recursos financieros y así alcanzar los objetivos previstos en el menor plazo posible.

Con relación al punto *“malversación de fondos”* denunciado por la Central Unitaria de Trabajadores, este equipo de trabajo ha practicado la verificación de los legajos de rendición de cuentas en base a las muestras seleccionadas, conforme a las normas de auditoría vigentes, específicamente los gastos realizados dentro del Tipo 2 Programa 7 Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” correspondiente a la Ejecución Presupuestaria de los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005” dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo; y las observaciones al respecto se desarrollan en el Capítulo III de este informe.

Con referencia a miembros del Órgano Rector, se ha visualizado notas, resoluciones de propuestas de las entidades representadas, y los decretos de nombramientos de los miembros titulares y suplentes del Órgano Rector, para el periodo 2002-2007, y, en algunos casos para 2003-2008, excepto el nombramiento del miembro suplente del Consejo de Gobernadores, porque en la nota de propuesta de dicha entidad sólo remite



el nombramiento del miembro titular. Este punto se desarrolla en el Capítulo I de este informe.

II. *“...El decreto N° 5847 de fecha 27 de octubre de 1.999 claramente establece en su parte resolutive que se suprimen los cargos dejados por los funcionarios vinculados al Programa de Retiro Incentivado – PRI. Los mismos no podrán ser utilizados para sueldos de nuevos nombramientos, pasando dichos cargos al rubro de inversiones, para el apoyo a las acciones formativas del SNPP, y en su art. 3º sigue disponiendo que: “Las personas acogidas al Programa de Retiro incentivado, NO PODRÁN SER REINTEGRADAS COMO FUNCIONARIOS DEL SNPP, BAJO NINGÚN CONCEPTO”, sin embargo algunos funcionarios que fueron beneficiados con el PRI siguen cobrando honorarios del SNPP y ocupando cargos de relevancia dentro de la institución”*

Con relación a este ítem, debe puntualizarse que la Res. CGR N° 779 de fecha 29 de mayo de 2006, en virtud de la cual se ha llevado a cabo esta auditoría, los hechos relatados se encuentra fuera del alcance de los trabajos dispuestos, debido a que el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) cuenta con una administración distinta al programa auditado.

III. *“El decreto N° 21406 de fecha 20 de junio del 2.003, en su parte Resolutive, en el segundo punto claramente establece: “El Instituto de Previsión Social transferirá mensualmente al Banco Nacional de Fomento el 70% de los montos recaudados en la cuenta habilitada al efecto a la orden del Servicio Nacional de Promoción Profesional y el 30% restante lo depositará en el cuenta habilitada a la orden de la Unidad Ejecutora de Proyectos – F.C.L. – Programa de Formación y Capacitación Laboral – a cargo de la implementación técnica del sistema de formación y capacitación laboral. Los fondos se dispondrán conforme al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal correspondiente al año 2.004, y de acuerdo a lo establecido en las leyes 1265/87 y 1652/00 respectivamente.”*

*...LA UTILIZACIÓN DE DECRETOS PARA LA REGLAMENTACIÓN DEL USO DE LOS RECURSOS DEL SINAFOCAL POSIBILITO, ERRÓNEAMENTE, A QUE EL SNPP ADMINISTRE EL 70% Y EL SINAFOCAL EL 30% DE DICHOS FONDOS EN ABIERTA CONTRAVENCIÓN A LEY”*

En relación a lo manifestado en este punto, se ha visualizado que el Convenio de Préstamo N° 851/OC-PR y la Asistencia Técnica no Reembolsable ATN/MH-4760-PR celebrado en fecha 13/02/1995, comprendía un componente de Reforma Institucional que incluía:

- i. la creación del Sistema de Formación y Capacitación Laboral;
- ii. el diseño y puesta en funcionamiento del órgano rector del sistema y su correspondiente Secretaria Técnica;
- iii. la reestructuración del S.N.P.P;...

En tal sentido, hemos expuesto durante el desarrollo del presente informe, específicamente Capítulo I, ítem 1.3. b. sobre la no implementación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral por parte del Poder Ejecutivo, operando como un programa dependiente de la administración del Ministerio de Justicia y Trabajo, y no como el Sistema previsto en la Ley N° 1652/00. Consecuentemente, tampoco se ha reestructurado el Servicio Nacional de Promoción Profesional (S.N.P.P), incumpliendo no solo lo dispuesto por la mencionada Ley, sino también lo estipulado en el referido Convenio.



La Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, en su Art. 7 De los recursos, dispone que los recursos del SINAFOCAL se compondrán de “... inc. f) el aporte patronal del 1% (uno por ciento) sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas”, sin embargo hemos visualizado la emisión de decretos sobre el procedimiento de percepción y aplicación de los fondos previstos en la Ley N° 1652/00, estableciendo finalmente que la distribución porcentual del recurso señalado precedentemente, equivalen a una relación de solamente el 30% para ser destinado al SINAFOCAL, y el 70% restante a otra institución distinta en su administración como lo es el Servicio Nacional de Promoción Profesional. Este punto, está expuesto en el Capítulo II –Ingresos del SINAFOCAL- del presente informe.

#### IV. “ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN LABORAL (SNFCL)

1. El MJT y el BID acordaron un convenio de préstamo para la creación del SINAFOCAL y la reestructuración del SNPP, consisten en aproximadamente U\$S 27.000.000;
2. El SINAFOCAL fue creado en el año 2000 por la ley 1652;  
*Es una entidad dependiente del MJT;  
El órgano Rector es la autoridad máxima de aplicación de la ley: sus funciones son delinear políticas y administrar los recursos;  
El secretario técnico, conforme a la ley, debería ser el responsable de la ejecución técnica y administrativa;*
3. En el año 2002 se utilizó U\$S 6.000.000 para el retiro incentivado de funcionarios del SNPP; de tal forma a posibilitar de que la institución tenga mayor cantidad de técnico que profesionales del área administrativa;  
*Algunos de los funcionarios retirados por ese sistema volvieron al SNPP, pese a haber un Decreto que imposibilita tal situación.  
Actualmente uno de ellos ocupa el cargo de Encargado de la Formación Técnica y habiéndose mantenido en la institución como consultor;*
4. Dentro de las exigencias del Convenio, MJT y BID., se encontraba el fortalecimiento del órgano Rector, el nombramiento del secretario técnico y que el 1 % de los recursos sea administrado por el SINAFOCAL – 1 % consiste el aporte patronal al IPS para el SINAFOCAL-  
*La utilización de Decretos para la reglamentación del uso de los recursos del SINAFOCAL posibilito, erróneamente, a que el SNPP administre el 70 % y el SINAFOCAL el 30% de dichos fondos en abierta contravención a ley. Sin que el SNPP informe al SINAFOCAL del uso de dichos recursos.*
5. El BID exigió al MJT, a través de 3 rutas crítica, el nombramiento de los miembros del Órgano Rector, nombramiento del Secretario Técnico y la administración del 1 % por el SINAFOCAL. El plazo máximo fijado para la instalación del órgano Rector fue el mes de junio del 2003, para el desembolso de un crédito no reembolsable de U\$S 1.500.000 este crédito fue perdido por el incumplimiento de la exigencia.
6. Hasta la fecha no fue designado el Secretario Técnico, pese a amenazas de BID para la cancelación del Convenio, lo cual se efectivizó en diciembre del 2004, con lo cual nuestro país dejó de utilizar aproximadamente U\$S 8.000.000 para capacitación y formación laboral de nuestro país.
7. El Órgano Rector fue integrado parcialmente con representantes del Poder Ejecutivo, empleadores y trabajadores, con ausencia de representantes del Consejo de Gobernadores y de los municipios. En el año 2004 mediante un concurso de oposición fue seleccionada una terna, que fue remitida al Poder Ejecutivo para el nombramiento del secretario técnico.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

---

*El representante del Poder Ejecutivo y presidente del órgano Rector avalo la selección, remitido al MJT para la designación del Secretario Técnico esto nunca fue materializado.;*

8. *El objetivo esencial del SINAFOCAL es la formación y capacitación laboral de jóvenes, desempleados, microempresarios, pequeños productores rurales, entre otros, en el año 2002 y 2003 no se desarrollaron cursos, sin embargo el aparato administrativo sigue funcionando sin dar ningún tipo de respuestas a la población.*

*En el año 2004 se realizó una licitación y contrataciones directas, en el año 2005 a partir del mes de noviembre se realiza contrataciones directas, de cursos;*

*Para la realización de estos cursos no se cuenta con estudios de la oferta y demanda;*

*Por lo tanto la ejecución de estos cursos no tiene un mayor impacto para el cumplimiento de su cometido, conforme a los que establece la Ley.*

9. *En el año 2005 los recursos del SINAFOCAL fueron utilizado merced a un dictamen favorable de la abogacía del tesoro, solicitado por el MJT, con el aval de la Contraloría General de la República, estableciéndose este acuerdo temporal hasta que se nombre el Secretario Técnico;*

9.1. *La falta de nombramiento del Secretario Técnico, la designación de algunos de los miembros del órgano Rector que le compete al Poder Ejecutivo conforme a lo que establece la ley.*

9.2. *La mala utilización de los recursos SINAFOCAL, constituyen un incumplimiento de la ley por parte del actual gobierno al igual que los anteriores. Se cuenta con evidencias claras de lesión de confianza de los administradores del SINAFOCAL;*

9.3. *la Contraloría General de la República podrá posibilitar el cumplimiento de la ley, y la instalación plena del SINAFOCAL no avalando otro pedido de uso de los recursos en forma ilegal.*

**POR LO BREVEMENTE EXPUESTO SOLICITAMOS LA FISCALIZACIÓN E INTERVENCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN LABORAL (SINAFOCAL), COMO ASÍ TAMBIÉN SE ABSTENGA DE AVALAR CUALQUIER PEDIDO DE USO DE RECURSOS EN FORMA ILEGAL.-**

Con referencia a lo manifestado en los puntos del numeral IV, hemos desarrollado los procedimientos aplicados en el Capítulo I, II, III de este informe; excepto lo relacionado a los puntos 3 y 5, cuyos hechos relatados se hallan fuera del alcance de la Resolución CGR N° 779/06.



## CAPITULO V

### EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

*El control interno, se define como el “plan de organización y el conjunto de medidas y métodos coordinados, adoptados dentro de una entidad pública para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y el grado de confiabilidad de sus datos contables, promover la eficiencia en las operaciones y estimular la observación pública”, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la entidad y en atención a las metas u objetivos previstos.*

Estos controles abarcan desde la observancia y cumplimiento de las disposiciones legales, hasta los sistemas administrativos y su acción en la entidad.

Para tal efecto, el Equipo Auditor ha implementado el Sistema de Evaluación del Control Interno basado en el enfoque conceptual del Comité of Sponsoring Organization Treadway Comisión – COSO, el cual incluye los siguientes componentes: Ambiente de Control, Valoración de Riesgos, Actividades de Control, Monitoreo e Información y Comunicación.

En base a este Sistema de Evaluación, el equipo auditor ha analizado las respuestas de los cuestionarios suministrados por los responsables y ha examinado los documentos que a modo de ejemplo ha proveído el Sistema de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL); generando una calificación preliminar en la fase de planificación y la calificación final se ha dado en la fase de ejecución. Se detalla a continuación los componentes analizados.

### COMPONENTES DE LA ESTRUCTURA DEL CONTROL INTERNO

Los componentes incluyen: Ambiente de Control Interno, Valoración de Riesgos, Actividades de Control, Monitoreo e Información y Comunicación.

- I. **Ambiente de Control:** en este componente se verifica las actitudes y acciones del titular, directivos y funcionarios de la Institución, en función a los valores del ente y el ambiente en que desempeñan sus actividades a fin de evaluar el apropiado funcionamiento de los demás componentes y de todo el sistema.

#### Calificación Primera – Fase de Planeación

El resultado de la evaluación de las respuestas proveídas por el responsable del ente ha sido de **Riesgo Alto**, debido a que el Coordinador General del Sistema de Formación Capacitación Laboral (SINAFOCAL) ha declarado que durante el Ejercicio Fiscal 2004 no ha contado con lo siguiente:

1. Código de Ética;
2. Los funcionarios no participan en el desarrollo de los valores éticos a través de su desempeño, con sentido de pertenencia y motivación.
3. Las tareas desarrolladas en las diferentes áreas no son realizadas de acuerdo a los valores y principios detallados en la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”
4. Los niveles de competencia para los trabajos específicos no están definidos teniendo en cuenta la profesión, el conocimiento y las habilidades de los funcionarios a quienes se les han asignado.



5. No existe una dependencia o funcionario encargado, que desarrolle la función de Auditor Interno acorde con la normativa vigente.
6. El representante legal no está comprometido con el desarrollo, funcionamiento y mejoramiento continuo del sistema de control interno institucional.
7. Los funcionarios no conocen las políticas de control adoptadas por el SINAFOCAL y las aplican en las actividades que desarrollan.
8. Los niveles de autoridad y responsabilidad para las áreas funcionales del SINAFOCAL no están definidos, acorde con la capacidad administrativa (conocimiento y experiencia) de cada uno de los asignados.
9. Las áreas misionales no tienen el apoyo básico que les permitan lograr los objetivos institucionales.
10. La estructura organizacional actual no permite orientar el trabajo para alcanzar los objetivos institucionales.

#### Calificación Segunda - Fase de Planeación

Del análisis realizado por el Equipo Auditor, a las informaciones suministradas por el entrevistado en el marco de la Ley N° 1652/00 "Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, ha arrojado como calificación preliminar, **Riesgo Alto**, debido a que el Sistema no ha sido implementado porque no se ha nombrado al Secretario Técnico

#### Calificación Final - Fase de Ejecución

Asimismo, en la etapa de ejecución la calificación final ha sido **Riesgo Alto**, en atención a la confirmación y al análisis de las informaciones proveídas por el responsable de la entidad, debido a que no existen criterios importantes indicados en la calificación primera del Ambiente de Control.

- II. Valoración de Riesgos:** implica la existencia de un sistema de detección y valoración de situaciones que podrían afectar el logro de los objetivos institucionales, y que permita a la administración adoptar acciones válidas, oportunas para prevenir y enfrentar las posibles consecuencias eventuales de los riesgos.

#### Calificación Primera – Fase de Planeación

El resultado de la evaluación a las respuestas proveídas por el ente, basado en el COSO ha sido de **Riesgo Alto**, debido a que el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, no ha construido mapas de riesgos, estudios para determinar ocurrencias de riesgos y/o mecanismo de control que permitan atenuar el impacto de los riesgos inherentes y de control; y como efecto, no se cuenta con:

1. Informes que evalúen la efectividad en la administración de riesgos inherentes y de control.
2. Planes de acción para manejar tales riesgos.
3. Acciones correctivas a seguir.
4. Análisis de los riesgos que permita determinar el nivel de exposición en que se encuentra el SINAFOCAL.
5. No existen responsables que conozcan e identifiquen los controles para atenuar riesgos y determinar la pertinencia oportuna.



#### Calificación Segunda - Fase de Planeación

Del análisis realizado a las informaciones suministradas por el entrevistado, se ha determinado que no se aplican los criterios de este componente, porque no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en Ley N° 1652/00, referente a la no implementación del Sistema; contrastando con lo manifestado en los cuestionarios en los cuales aseguran tener definido los objetivos que desarrollan la misión institucional. Así mismo, se ha constatado que las acciones correctivas y los cambios efectuados, según el entrevistado, se realizaron en tiempo oportuno en el marco del plan de acción; sin embargo, las mismas fueron aisladas; por todo lo expuesto en este componente, el sistema de evaluación de la estructura de control interno ha arrojado la calificación preliminar de **Riesgo Alto**.

#### Calificación Final - Fase de Ejecución

En base a que no existe “mapa de riesgo” concluimos que el resultado final de la Evaluación en este componente del Sistema de Control Interno es **Riesgo Alto**.

**III. Actividades de Control:** se refieren a las políticas, métodos, procedimientos que forman parte de las operaciones institucionales a fin de asegurar la aplicación de acciones necesarias para manejar y minimizar los riesgos con el fin de realizar una gestión eficiente y eficaz.

Para ello se ha elaborado preguntas a ser contestadas por los responsables, el Coordinador General (III Actividades de Control) y el Coordinador Administrativo y Financiero (Cuestionarios Específicos), que a continuación se detalla:

##### **3.1.1. Presupuesto**

##### **3.1.2. Tesorería**

##### **3.1.3. Contratación**

##### **3.1.4. Inventarios**

##### **3.1.5. Contabilidad**

#### Calificación Primera – Fase de Planeación

Las respuestas al Componente III por parte del Coordinador General y las realizadas al Coordinador Administrativo y Financiero en lo referente a los Cuestionarios Específicos de las áreas de Presupuesto, Tesorería, Contratación, Inventario y Contabilidad, han arrojado la calificación de **Riesgo Medio**, por que han manifestado que el SINAFOCAL no cuenta con Manuales de Funciones y Procedimientos, no existen procedimientos específicos para manejar los riesgos identificados, la institución no tiene definido indicadores que le permitan medir la gestión institucional y no ha diseñado planes tendientes a lograr el mejoramiento de los procesos en el desarrollo de su misión institucional.

En lo referente a los Cuestionarios Específicos a las áreas que hacen a este componente se debió a lo siguiente, que no existen manuales de funciones y procedimientos internos para las áreas de Tesorería, Contratación e Inventario; no existen reglamentaciones que prohíban de forma expresa la firma de cheques en blanco, cambio de cheque a empleados y/o pagos en efectivo.



Calificación Segunda - Fase de Planeación

Igualmente, en base al análisis de dichas contestaciones a los cuestionarios del COSO, por parte del Equipo Auditor y en base al análisis de las documentaciones arrimadas, ha arrojado como calificación preliminar **Riesgo Medio**

Calificación Final - Fase de Ejecución

Para la evaluación final de este componente, nos basamos en el análisis de los legajos de rendiciones de cuentas que respaldan la Ejecución Presupuestaria. En las mismas se constatan que obran el soporte documentario requerido según cada caso, cuyo resultado de la evaluación de la fase de ejecución del Sistema de Control Interno ha arrojado la calificación de **Riesgo Medio**.

**IV. Monitoreo:** es el proceso de seguimiento continuo para valorar la calidad de la gestión institucional y del sistema de control interno.

Calificación Primera – Fase de Planeación

Las respuestas proporcionadas al Cuestionario COSO por el Coordinador General a este componente, han arrojado como calificación **Riesgo Alto** porque el mismo ha manifestado que la institución no ha identificado actividades que sirven para monitorear la efectividad del control interno generado en el desarrollo del quehacer institucional, tampoco ha diseñado un sistema de evaluación que permita el mejoramiento continuo de la gestión institucional.

Calificación Segunda - Fase de Planeación

Igualmente en esta fase de planificación, la calificación preliminar que arroja es **Riesgo Alto**, debido a que las respuestas proporcionadas por el Coordinador General a los trece criterios que componen este componente, once son negativas, por tal motivo no da oportunidad a realizar análisis al respecto.

Calificación Final - Fase de Ejecución

La evaluación final de este componente en la fase de ejecución ha arrojado como resultado **Riesgo Alto**, debido a que la institución no ha construido un Mapa de Riesgo que defina las áreas de riesgos a fin de prevenir de manera oportuna y enfrentar posibles ocurrencias de eventos que impliquen riesgos

**V. Información y Comunicación:** comprenden sistemas y mecanismos de comunicación e información de la institución, las que permiten el procesamiento y transmisión de información relevante y confiable de las actividades externas e internas, para el oportuno conocimiento y control de las operaciones para el logro de los objetivos.

Calificación Primera – Fase de Planeación

Las respuestas proveídas al Cuestionario COSO por el Coordinador General a este componente, ha arrojado la calificación de **Riesgo Alto**, debido a que ha manifestado que el contenido de la información reportada por el sistema no es apropiado a las necesidades, por ende no arroja datos actualizados, permanentes, exactos e información íntegra y no se ha definido claramente la responsabilidad para la administración del sistema de información.



#### Calificación Segunda - Fase de Planeación

A raíz de las contestaciones negativas del entrevistado a las preguntas señaladas en el Cuestionario COSO en la primera fase, la calificación preliminar de este componente es de **Riesgo Alto**.

#### Calificación Final - Fase de Ejecución

En atención a la calificación preliminar señalada, en esta fase ha arrojado la calificación final de **Riesgo Alto**, porque el SINAFOCAL no ha elaborado un sistema de información acorde a las necesidades a fin de alcanzar los objetivos establecidos en la ley de creación.

### LIMITACIONES

Por Memorando CGR Nº 23/2006, se remite el Cuestionario COSO, consistente en el Control por Componentes a efectos de ser respondidos por los responsables de cada área del SINAFOCAL

El Coordinador General del SINAFOCAL, el Lic. Víctor D. Martínez Torres, ha remitido aclaraciones referentes al Ejercicio Fiscal 2005, explicando cuanto sigue: *“...En relación al ejercicio 2005, se ha remitido a la Lic. Dolly Fernández de Mereles **Coordinadora General Ejercicio 2005**, una nota anexa al cuestionario, en la cual se solicita el llenado del mismo, así como también se le invita a una reunión para aclarar dudas que se pudieran presentar, también he mantenido una conversación telefónica en la cual ha comprometido su presencia, pero ésta no se ha presentado. Sin embargo en fecha 27 de Octubre del corriente he recibido vía Fax una nota remitida por la Lic. Dolly Fernández de Mereles en la cual, alega que el mencionado Cuestionario contiene preguntas de Control Interno a nivel Institucional, y que debe ser contestado por el actual Coordinador General...*

*...En relación a la mencionada nota recibida comunico que no puedo responder Cuestionarios que hacen referencias a ejercicios anteriores a mi Cargo dentro de la Institución, ya que no he encontrado ningún procedimiento de control interno por escrito, y si bien es cierto, actualmente contamos con ciertos mecanismos de control, no podría garantizar que hayan sido utilizados los mismos en otras administraciones, ya que mi gestión realiza constantes modificaciones en pos del permanente crecimiento de la Institución...”*

Por tal motivo, no se ha podido evaluar la estructura del Control Interno correspondiente al Ejercicio Fiscal 2005.

### CONCLUSIÓN

En consecuencia, como producto de la aplicación del Sistema de Evaluación de Control Interno por Componentes (COSO) en la Fase Planeación (primera y segunda) y corroborada en la Fase de Ejecución como resultado de la evaluación de las respuestas proporcionadas por los responsables de las áreas afectadas, el SINAFOCAL ha obtenido una calificación final de **Riesgo Alto**.

En lo relativo a las áreas específicas de Presupuesto, Contratación, Proceso Contable, ha arrojado la calificación de **Riesgo Bajo** y en el área de Inventario, la calificación arrojada es de **Riesgo Medio**; dichas áreas conforman el Componente III Actividades de Control; estos resultados se han corroborado con los análisis realizados en la ejecución de los gastos, desarrollados en el contenido del presente informe.



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

— ★ —  
**Nuestra Misión:** Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

---

En base a los documentos arrimados para la evaluación de la estructura del Sistema de Control Interno, se ha visualizado la designación de funcionarios en la Unidad de Auditoría Interna; sin embargo el organigrama no está aprobado ni puesto en vigencia por disposición legal alguna, no dando cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto N° 1249 del 23/12/2003 *“Por el cual se aprueba la reglamentación del régimen de control y evaluación de la administración financiera del Estado”*, Art. 2° que expresa: *“Todos los organismos y las entidades dependientes del Poder Ejecutivo deberán contar con una unidad llamada Auditoría Interna Institucional conforme a la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”*; en concordancia, este último cuerpo legal expresa en su Art. 60: *“... El control interno está conformado por los instrumentos, mecanismos y técnicas de control, que serán establecidos en la reglamentación pertinente. El Control interno, comprende el control previo a cargo de los responsables de la administración y control posterior a cargo de la Auditoría Interna Institucional y de la Auditoría General del Poder Ejecutivo”*



## CAPITULO VI

### CONCLUSIONES

Las conclusiones del presente informe son resultantes del análisis de los documentos proveídos por el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral – SINAFOCAL, cuya ejecución y formalización son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes, conforme se detallan a continuación:

1. La aplicación del Sistema de Evaluación de Control Interno por Componentes (COSO), ha arrojado una calificación final de Riesgo Alto, debido a que en la mayor parte de los componentes evaluados como ser: Ambiente de Control, Valoración de Riesgos, Monitoreo e Información y Comunicación.
2. El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, durante los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005, ha funcionado con una estructura de organización no aprobada por disposición legal alguna y no se ajusta a las líneas de autoridad definida por la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”.
3. No se ha nombrado al miembro suplente en representación del Consejo de Gobernadores, tal como dispone la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”.
4. El Órgano Rector no ha remitido los informes trimestrales sobre las sesiones realizadas ni el resumen de resoluciones emitidas, que prueben el cumplimiento de la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 13.” y por ende, ha imposibilitado evaluar el cumplimiento de los deberes y atribuciones definidas en el mismo cuerpo legal, Art. 9.
5. El Poder Ejecutivo no ha nombrado al Secretario Técnico, desde la creación del Sistema, incumpliendo lo dispuesto por la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 6, operando como un programa dependiente de la administración del Ministerio de Justicia y Trabajo, y no como el Sistema previsto en la Ley N° 1652/00.
6. El SINAFOCAL no percibe la totalidad de los recursos previstos en la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 7 -De los recursos- inc. f)., debido a que el 70% de los recursos percibidos en este concepto del Instituto de Previsión Social y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios, son destinados a otra institución (SNPP). Tampoco percibe los recursos previstos en el mismo artículo, incisos a), b), c), e), por la no reglamentación de la percepción y aplicación de los mencionados fondos.
7. Se ha omitido la reglamentación del procedimiento de transferencia en el marco de percepción de los aportes provenientes de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.
8. El SINAFOCAL no cuenta con Informes de Ejecución de Ingreso correspondientes a los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005; debido a que el mismo se realiza de forma consolidada entre la Dirección General de Administración y Finanzas (DIGAFI) del Ministerio de Justicia y Trabajo y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

---

9. La Institución auditada no cuenta con un Informe analítico de Ingresos, mensual o consolidado de los recursos recibidos del Instituto de Previsión Social y de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.
10. No se ha efectuado la retención del 60% del Impuesto correspondiente al pago en concepto de honorarios profesionales correspondiente al mes de marzo/2004 a la consultora en horticultura Srta. Marlyn Yolanda Fretes Caballero y a la Sra. Elizabeth Coronel Varela.
11. Se ha evidenciado durante el Ejercicio Fiscal 2004 en algunos casos, deficiencias en los formularios de solicitud y entrega de combustible, que denota una debilidad en los instrumentos, mecanismos y técnicas de control ya que no cuentan con: Número de orden, Firma del funcionario que autoriza la concesión de los cupos e identificación del beneficiario que utiliza el combustible. Asimismo, en los ejercicios fiscales 2004 y 2005 sujetos a control, se han visualizado recibos comunes, sin números, sin membrete de la entidad, en los cuales no se detalla el vehículo utilizado, el concepto, el Departamento, ni el beneficiario final.
12. El SINAFOCAL no ha remitido el documento que avale el cumplimiento de la Cláusula Décimo Segunda: "Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato", suscripto con la Contratista De la Sobera Hnos. S.A.I.C.E.C.A.
13. Se ha imputado incorrectamente en el Rubro 144 Jornales, por los servicios técnicos y profesionales de los Sres. Atilio Sánchez Sosa y Juan Carlos Quintana Rodríguez, del área de informática, ya que el referido objeto del gasto solamente está habilitado para servicios auxiliares.
14. No se aplican las formalidades previstas para los rodados adquiridos, dado que se ha constatado un vehículo que no cuenta con logotipo, tal como lo establece la Ley N° 704/95 "Que crea el Registro de Automotores del Sector Público y reglamenta el uso y tenencia de los mismos".
15. No se han previsto las medidas efectivas de seguridad pertinentes en el control del manejo de los bienes patrimoniales adquiridos por la institución, considerando que el proyector multimedia digital marca Infocus X2 ha desaparecido del Departamento de Informática.
16. Los Equipos Informáticos adquiridos durante el Ejercicio Fiscal Año 2005 y los bienes muebles adquiridos durante los Ejercicios Fiscales 2004 y 2005, carecen de rótulos de identificación, impidiendo la individualización de los mismos dificultando el cruce de los bienes adquiridos con el Inventario de Bienes, por lo tanto, no se ha dado cumplimiento a las normas y procedimientos dispuestos por el Decreto N° 20132/2003 "Por el cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado".



## CAPITULO VII

### RECOMENDACIONES

En base a las observaciones realizadas, los responsables de la administración del Sistema de Formación y Capacitación Laboral deberán:

1. Ajustarse a la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” y por ende las demás reglamentaciones y normativas deberán estar en concordancia con la ley. En ese sentido, los responsables deberán agotar los mecanismos para que el SINAFOCAL funcione con una estructura orgánica legalmente constituida.
2. Arbitrar los medios necesarios para que el Consejo de Gobernadores nombre al Miembro Suplente a fin de dar cumplimiento de la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 8.
3. El Órgano Rector deberá emitir los informes trimestrales de las sesiones realizadas y las resoluciones dictadas, ajustándose a lo establecido en la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 13.
4. Arbitrar los mecanismos para dar cumplimiento a la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 7 - De los recursos. inc. f), para que la composición de los recursos del SINAFOCAL se ajusten estrictamente a lo dispuesto por la referida Ley y no tengan un destino distinto a lo establecido.
5. Implementar los mecanismos para que la composición de los recursos del SINAFOCAL se ajusten estrictamente a las disposiciones legales que la rigen, promoviendo las normativas que reglamenten los procedimientos sobre la percepción y aplicación de los recursos señalados en los incisos a), b), c) y e), para dar cumplimiento a la Ley N° 1652/00 “Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral”, Art. 7.
6. Solicitar a las instancias pertinentes la reglamentación del procedimiento de transferencia en forma mensual de los fondos provenientes de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios.
7. Arbitrar los medios con el objeto de contar con el Informe de Ejecución de Ingreso Consolidado y Analítico.
8. Realizar las retenciones de impuestos, tal como lo dispone la disposición legal pertinente.
9. Reglamentar el procedimiento de entrega de combustible y establecer modelo de formulario de solicitud.
10. Implementar los instrumentos, mecanismos y técnicas de control que están a cargo de los responsables del SINAFOCAL, para que las unidades de control interno o externo puedan verificar y evaluar los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación presupuestaria, a efectos del control de la ejecución del presupuesto, la administración de los fondos y el movimiento de los bienes.

A ese efecto, dichos instrumentos que comprueban o respaldan la correcta utilización de los combustibles deberán reunir las formalidades pertinentes y detallar informaciones tales como: membrete de la entidad, formularios prenumerados, beneficiario final, vehículo utilizado, motivo de traslado, unidad operativa, y otras informaciones que contribuyan a evaluar el correcto uso de los recursos públicos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

---

11. Dar estricto cumplimiento a las cláusulas del contrato suscrito con las contratistas, especialmente en lo referente al capital asegurado en las Pólizas de Garantía de fiel cumplimiento de contrato y ejecutarlas si no se cumplen las mismas.
12. Adecuar las imputaciones a lo establecido en el Clasificador Presupuestario. En consecuencia, los servicios técnicos y profesionales contratados para el área de informática, deberán imputarse al Rubro 260. Servicios Técnicos y Profesionales.
13. Adoptar las medidas correctivas a los efectos de redactar correctamente los Contratos de Servicios de Cursos.
14. Aplicar lo previsto en la normativa pertinente, a los rodados adquiridos por la institución, particularmente lo dispuesto en la Ley N° 704/95 “Que crea el Registro de Automotores del Sector Público y reglamenta y el uso y tenencia de los mismos”, Art. 5.
15. Prever las medidas efectivas de seguridad pertinentes en el control del manejo de los bienes patrimoniales adquiridos por la institución, para evitar al hurto de los mismos.
16. Implementar las formalidades previstas en el manejo de los bienes patrimoniales, especialmente lo referente a la colocación de rótulos de identificación en los muebles de oficina, equipos informáticos adquiridos para facilitar a los Organismos de Control competentes y a las unidades internas de control, la aplicación de procedimientos para el control del Inventario de bienes, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto N° 20132/03 “Por el cual se aprueba el Manual que establece Normas y Procedimientos para la Administración, Control, Custodia, Clasificación y Contabilización de los Bienes del Estado”.

Es nuestro informe.

Asunción, 11 de abril de 2007.

**Mónica Vera del Puerto**  
Auditora

**Lic. Efigenia Balbuena**  
Auditora

**Mirtha Britos Miranda**  
Auditora

**Econ. Liz Torres Laconich**  
Jefa de Equipo

**Lic. Juan Carlos Cano**  
Supervisor

**Lic. Benita Jara Cañiza**  
Coordinadora