

INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY (INAU)

Montevideo, julio de 2026



Informe ejecutivo

Objetivo y alcance

Evaluar el proceso de implementación del sistema integral de gestión de recursos (GRP) del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), con el fin de determinar su eficacia, adecuación y contribución al cumplimiento de los objetivos organizacionales.

El alcance de los trabajos abarcó el período comprendido entre el 01/01/2024 al 31/12/2025, sin perjuicio de que para algunos procedimientos se consideró un período más extenso.

La presente actuación se dispuso en virtud de la solicitud formulada por el INAU.

Criterios de auditoría y metodología aplicada

La auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y al Marco Integrado de Control Interno adoptado por Resolución de la A.I.N de fecha 12/06/2023.

Conclusión – Resultados

Se evidenciaron debilidades en diversas etapas de implementación del GRP, particularmente en la definición de requerimientos, la gestión del cambio, la ejecución de la implementación y los controles posteriores a su puesta en marcha, aumentando el riesgo de información financiera no confiable, debilitamiento del control interno y dependencia de prácticas informales.



En particular, esto obedeció a un inadecuado relevamiento integral y formal de las necesidades, junto con una limitada participación de las áreas usuarias del sistema, lo que afectó la adecuada alineación entre los requerimientos del organismo y la solución implementada. Asimismo, la ausencia de un enfoque estructurado de gestión del cambio y las deficiencias en la estrategia de implementación incrementaron los riesgos operativos en la puesta en producción.

Estas situaciones derivaron en la persistencia de registros manuales, por fuera del sistema implementado, al uso de herramientas paralelas y a limitaciones en la trazabilidad y confiabilidad de la información. En consecuencia, se afectó la capacidad del organismo para administrar el sistema de manera integral y sostenida, derivando en la necesidad de incurrir en costos adicionales para subsanar la ausencia de funcionalidades requeridas. Al respecto, corresponde señalar que la adquisición inicial del sistema se realizó por un monto de \$ 11.712.000, no obstante, a mayo de 2025 el gasto estimado ascendía a \$ 19.019.632.

En este sentido, resulta necesario continuar con acciones de mejora del sistema, avanzando en la definición y estandarización de procesos organizacionales alineados al sistema y a las necesidades de gestión, así como la evaluación y adecuación de funcionalidades como ser gestión de viáticos, ejecución de compras, entre otros, que permitan asegurar una adecuada registración, trazabilidad, generación de reportes, seguimiento de la ejecución y apoyo a la toma de decisiones. Estas acciones deberán ser complementadas con mecanismos de monitoreo y mejora continua que permitan evaluar el desempeño del sistema y de los procesos asociados, asegurando su evolución conforme a las necesidades del Instituto.



Informe detallado

I. Generalidades

El Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), es un servicio descentralizado con personería jurídica, vinculado al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), conforme a lo establecido en la Ley N.º 17.866.

Su marco normativo se integra por las disposiciones constitucionales aplicables, su ley de creación (Ley N.º 15.977), el Código de la Niñez y la Adolescencia, así como por convenios internacionales, reglamentaciones internas y demás normativa complementaria.

De acuerdo con dicho marco, el INAU es el órgano rector en materia de políticas de niñez y adolescencia en el país, con competencias en la promoción, protección y atención integral de niños y adolescentes, incluyendo el fortalecimiento de sus vínculos familiares. Entre sus principales funciones se destacan: garantizar derechos, implementar políticas de primera infancia, apoyar a las familias, gestionar procesos de atención institucional, supervisar entidades privadas del sector, acompañar la transición a la vida independiente y actuar ante vulneraciones de derechos.

Estructura organizativa

La dirección del INAU está a cargo de un Directorio compuesto por presidente, vicepresidente y director, designados por el Poder Ejecutivo.

La estructura organizativa se articula en torno a una Dirección General, de la cual dependen tres Subdirecciones Generales: Administración, Programática y Gestión Territorial, conforme al organigrama vigente. En particular, la Subdirección General de Administración concentra las funciones vinculadas a adquisiciones, gestión financiero-contable, logística, gestión humana y administración documental, a través de las unidades competentes.



Sistemas informáticos

Entre los principales sistemas de información utilizados por el INAU que soportan tanto la gestión operativa como los procesos administrativos y de control, se encuentran los siguientes:

- GRP (Government Resource Planning), implementado como un servicio en la nube, integra los principales procesos de gestión administrativa del organismo. Este sistema incluye los módulos: SIAF, para la gestión financiera, contable y presupuestaria; SIAC, para la administración de adquisiciones y contrataciones; SIAP, para la gestión de personal y el pago de haberes; y SIAG, que proporciona herramientas de reportería y análisis mediante inteligencia de negocios.
- SIPI (Sistema de Información para la Infancia), constituye una solución desarrollada a medida, orientada a la gestión integral de la información vinculada a niños, niñas y adolescentes atendidos por el organismo.
- SIRC (Sistema de Rendición de Cuentas), se utiliza principalmente para la gestión, registro y control de las rendiciones de fondos
- Apia Documentum, se utiliza para la gestión de los expedientes electrónicos.

Compra del GRP

La compra de los módulos SIAC, SIAF y SIAG del sistema GRP se realizó bajo la modalidad de contratación directa por excepción, al amparo del artículo 33, literal D), numeral 3° del TOCAF, para la adquisición y de bienes o la contratación de servicios cuya fabricación o suministro sea exclusivo de quienes tengan privilegio para ello, o que solo sean poseídos por personas o entidades que tengan exclusividad para su venta. Con fecha 27/07/2023 el Directorio de INAU dictó la resolución de adjudicación, y, con fecha 16/08/2023, el Tribunal de Cuentas de la República dispuso la intervención del gasto sin formular observaciones.



II. Hallazgos de Auditoría

Resumen de hallazgos				
	Extremo	Alto	Medio	Bajo
Hallazgo 01 – Debilidades en la evaluación inicial de requerimientos y participación de usuarios				
Hallazgo 02 – Ausencia de gestión del cambio organizacional				
Hallazgo 03 – Debilidades en la implementación del sistema				
Hallazgo 04 – Debilidades post-implementación				
Hallazgo 05 – Debilidades en el procedimiento de asignación de usuarios				



Hallazgo 01: Debilidades en la evaluación inicial de requerimientos y participación de usuarios.



Descripción:

El Departamento de Desarrollo y Gestión de Sistemas participó en instancias preliminares de evaluación de potenciales proveedores y plataformas, mediante la participación en charlas en las que los proveedores presentaban sus soluciones informáticas. Asimismo, se constató que se llevó a cabo un análisis técnico de la propuesta presentada por un proveedor con el que el organismo mantenía una relación contractual de larga data y que ya contaba con otro módulo implementado, siendo este proveedor el seleccionado para la adquisición de su software. En dicho análisis se consideraron aspectos tales como costo, plazo de implementación e integración con otros sistemas, así como su comparación con alternativas disponibles.

No obstante, no se obtuvo evidencia de la realización de una evaluación inicial estructurada orientada al relevamiento integral de las necesidades del organismo, ni de la participación de las áreas involucradas. Asimismo, no se tuvo evidencia de la definición y formalización previa de procesos y procedimientos organizacionales con anterioridad al análisis y selección de proveedores, en línea con las buenas prácticas de gestión de proyectos y adquisición de sistemas.

Detalle de Riesgos:

- Aumento de costos y tiempos asociados a ajustes posteriores o reconfiguraciones (Financiero)
- Posibles omisiones o interpretaciones incorrectas de requerimientos clave durante el análisis técnico (Tecnológico).
- Limitaciones en la configuración y aprovechamiento del sistema por falta de procesos definidos (Tecnológico).



Recomendación:

- Formalizar un proceso de adquisición de sistemas de información, incorporando una etapa obligatoria de relevamiento y documentación de requerimientos, así como la definición previa de los procesos organizacionales involucrados.
- Establecer que los requerimientos documentados constituyan la base para la evaluación de proveedores y que se mantenga evidencia documental completa de todas las etapas del proceso.
- Definir y documentar los procesos organizacionales actuales, alineados a las necesidades del Instituto, evaluando y reforzando los controles existentes, de forma que aseguren una correcta ejecución, supervisión y mitigación de los riesgos asociados al nuevo entorno operativo descentralizado. Asimismo, verificar que dichos procesos y procedimientos se encuentren correctamente implementados en el sistema, manteniendo consistencia con lo definido y asegurando su adecuada ejecución.



Hallazgo 02: Ausencia de gestión del cambio organizacional.



Descripción:

Durante la implementación del GRP, el Instituto no contó con un enfoque formal, estructurado y documentado de gestión del cambio, no habiéndose definido un plan integral que contemplara actividades sistemáticas de comunicación, análisis de impacto organizacional y estrategias orientadas a la adopción progresiva del nuevo sistema por parte de los usuarios.

Asimismo, no se identificó la definición de roles y responsabilidades específicos para la conducción del proceso de transición organizacional, ni la existencia de mecanismos formales para la gestión de resistencias al cambio. Si bien el proveedor del sistema contemplaba en su propuesta un servicio de gestión del cambio, no se obtuvo evidencia de su ejecución.

Asimismo, en el marco de la transformación implementada, se llevó a cabo un proceso de descentralización mediante la incorporación de las direcciones departamentales del interior del país a las actividades de ingreso y procesamiento de la documentación, tareas que previamente eran ejecutadas de forma centralizada por las áreas responsables, a nivel nacional.

Estas situaciones limitaron la capacidad del Instituto para acompañar adecuadamente a los usuarios en la adopción del GRP y gestionar de manera proactiva los impactos derivados de la transformación, incrementando el riesgo de que la implementación se lleve a cabo de manera no uniforme entre las distintas áreas o direcciones, con distintos niveles de uso y grado de madurez en la utilización del sistema.



Detalle de Riesgos:

- Uso limitado del sistema por parte de los usuarios (Tecnológico)
- Resistencia al cambio y dependencia de prácticas informales (Operacional)

Recomendación

- Diseñar e implementar un proceso formal de gestión del cambio aplicable a proyectos de transformación organizacional, que contemple como mínimo la planificación estructurada de actividades, análisis de impacto, estrategia de comunicaciones, definición de roles y responsabilidades y gestión de resistencias.
- Establecer mecanismos de seguimiento del uso del GRP, tales como encuestas de satisfacción e indicadores de desempeño aplicados a los distintos usuarios.
- Formalizar un mecanismo de retroalimentación entre las diferentes unidades para corregir inconsistencias, ajustar procedimientos y fortalecer la madurez del modelo.



Hallazgo 03: Debilidades en la implementación del GRP



Descripción:

Durante la implementación del sistema GRP, el Instituto no ejecutó una estrategia de implementación alineada a buenas prácticas en la materia. Si bien la propuesta preveía una implementación por fases y módulos en el plazo de un año a partir del día siguiente a la notificación de la orden de compra, la puesta en producción se realizó en un período menor a 4 meses, sin evidencia de la realización de instancias suficientes de pruebas con usuarios ni de la ejecución de un período de operación en paralelo con el sistema anterior.

Asimismo, la implementación se llevó a cabo en un período de alta carga operativa, coincidente con el cierre y apertura del ejercicio contable, y con disponibilidad reducida de personal. La capacitación brindada a los usuarios fue limitada en alcance y duración, realizándose en instancias breves previas a la salida a producción.

Adicionalmente, la implementación simultánea de los módulos SIAF y SIAC incrementó la complejidad del proceso, elevando el riesgo de errores en los registros contables y de compras, afectando la calidad de la información y generando una sobrecarga en el soporte funcional y tecnológico durante la etapa inicial de operación del sistema.

Detalle de Riesgos:

- Ineficiencia en la utilización del sistema (Operacional)
- Pérdidas económicas por aumento de costos en la implantación del sistema (Financiero)



Recomendación:

- Definir y documentar un plan formal de implementación y transición entre sistemas para proyectos de esta naturaleza, que contemple la estrategia de puesta en producción, la realización de pruebas con usuarios, la evaluación de la necesidad de operación en paralelo y un esquema de soporte reforzado en la etapa inicial, asegurando su aprobación previa a la salida a producción y su alineación con buenas prácticas de gestión de proyectos y sistemas de información.
- Definir y documentar un plan de capacitación integral, asegurando que los usuarios cuenten con los conocimientos necesarios para la correcta utilización del sistema.



Hallazgo 04: Debilidades post-implementación



Descripción:

La implementación simultánea de cambios funcionales y organizacionales, sin una adecuada preparación operativa de los procesos y usuarios, ha debilitado los controles internos, generando dependencia de prácticas manuales y controles paralelos. En este sentido, se constató el uso de planillas Excel como herramienta complementaria al sistema para el registro y seguimiento de determinadas operaciones, en virtud de limitaciones funcionales detectadas en el uso del módulo SIAF de forma de asegurar la trazabilidad requerida. Según lo informado, existen pagos y cobros que no se encuentran dentro del sistema, recurriéndose a registros en planillas Excel para su control y conciliación. Esta situación requirió la realización de ajustes recurrentes con el fin de asegurar la consistencia y el cierre de la información contable.

Adicionalmente, se constató que el sistema inició operaciones sin contar con integraciones críticas, tanto con sistemas propios del Instituto como con sistemas externos de terceros, las cuales fueron desarrolladas e incorporadas en etapas posteriores a la puesta en producción. En este contexto, se identificaron limitaciones en la integración con SIPI Liquidaciones, lo que derivó en la utilización de planillas Excel para la gestión de pagos a las OSC durante el período inicial de operación del GRP, impactando en la continuidad y eficiencia de los procesos durante dicho periodo.

Finalmente, luego de dos años de funcionamiento, a diciembre de 2025 persisten debilidades relevantes tales como: en el área financiera se requiere el uso de planillas Excel adicionales para realizar ciertos controles; no es posible gestionar adecuadamente los viáticos debido a limitaciones en la generación de reportes, registrándose como partidas sin trazabilidad suficiente; la planificación de compras no permite obtener de forma ágil reportes de ejecución; y se ha descentralizado la operativa a nivel nacional sin la previa definición e implementación de controles adecuados.



Detalle de Riesgos:

- Inconsistencias u omisiones en los datos afectando la confiabilidad de la información contable (Operacional)
- Falta de trazabilidad de la información (Operacional)

Recomendación:

- Asegurar la implementación, validación y estabilización de todas las integraciones pendientes entre el GRP y los sistemas internos y externos relevantes, garantizando el flujo automático de información.
- Continuar con la transición para reducir y eliminar progresivamente el uso de registros manuales paralelos, sustituyéndolos por funcionalidades del sistema, aprovechando sus capacidades para automatizar controles, validaciones y conciliaciones, reduciendo la intervención manual.



Hallazgo 05: Debilidades en el procedimiento de asignación de usuarios de acceso



Descripción:

Se identificaron debilidades en el proceso de gestión de altas, modificaciones y bajas de usuarios del sistema GRP, particularmente en lo relativo al procedimiento de asignación de usuarios de acceso al módulo SIAC y SIAF.

Las solicitudes de alta de usuarios se reciben principalmente por correo electrónico institucional, sin requerir de forma consistente la intervención o validación del responsable de la unidad organizativa ni del área de Recursos Humanos. Asimismo, la asignación de perfiles de acceso se realiza en función de la similitud de funciones desempeñadas, sin contar con una definición formal de roles ni con una evaluación específica de las necesidades de acceso a los distintos módulos del sistema.

Adicionalmente, si bien se informó que los directores de los distintos departamentos de la División Financiero Contable cuentan con permisos habilitados para la creación de usuarios en el módulo SIAF, en la práctica esta tarea es realizada por dos funcionarios designados de dicha División, sin que se evidencien controles formales sobre la asignación y revisión de dichos permisos.

En relación con las bajas de usuarios, se observa que se efectúan únicamente cuando son solicitadas, sin evidencia de un procedimiento proactivo de revisión periódica de accesos o de baja oportuna ante cambios de función o desvinculación.

Detalle de Riesgos:

- Asignación inadecuada de privilegios (Tecnológico)
- Acceso no autorizado a información (Operacional)

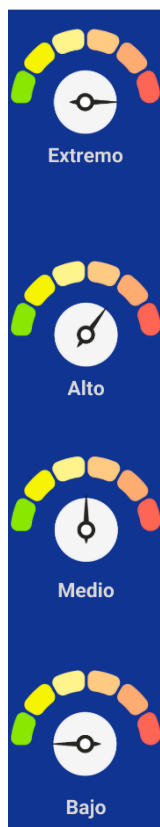


Recomendación:

- Definir e implementar un procedimiento formal de gestión de usuarios, que contemple la solicitud, aprobación, creación, modificación y baja de accesos, asegurando la intervención de los responsables de las unidades y del área de Recursos Humanos cuando corresponda.
- Implementar controles periódicos de revisión de accesos para asegurar que los permisos vigentes se correspondan con las funciones efectivamente desempeñadas por los funcionarios.



ANEXO I - Categorización de hallazgos



El efecto de las debilidades detectadas es muy significativo en el contexto de los objetivos del Proceso/ Programa/ Proyecto/ Área o Función auditada, por lo que la Administración deberá adoptar acciones a la mayor brevedad posible de modo de mitigar la exposición del organismo.

El efecto de las debilidades detectadas expone al Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada a un importante nivel de riesgo. La Administración deberá a la brevedad adoptar acciones para mitigar los riesgos identificados.

El efecto de las debilidades detectadas no es significativo en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo, la Administración debe adoptar acciones para mitigar la exposición al riesgo.

El efecto de las debilidades no es relevante en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo, la Administración debería monitorear los riesgos asociados y tomar las medidas necesarias, que considere apropiadas para evitar que los mismos se materialicen.



ANEXO II – Categorización de riesgos

Riesgos

Estratégicos: Se asocia a los asuntos relacionados con la misión y el cumplimiento de los objetivos estratégicos

Reputacionales: Se refleja en un impacto de la materialización de cualquier tipo de riesgo, podría implicar presencia en cualquiera de las categorías de riesgo descritas anteriormente.

Operacionales: Este rubro considera los riesgos relacionados con fallas en los procesos, en los sistemas o en la estructura de la institución.

Financiero: Se relaciona con los recursos económicos de la institución, principalmente de la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos.

Legales y contractuales: Afecta la capacidad de la entidad para dar cumplimiento a la legislación y obligaciones contractuales.

Tecnológico: Se relaciona con la capacidad de la institución para que las herramientas tecnológicas soporten el logro de los objetivos estratégicos.

Fraude: Se relaciona con la evasión de los controles internos o explotación de las debilidades de dichos controles, el robo de activos, y la colusión.

Sostenibilidad: Se relaciona con aquella condición o acontecimiento derivado de factores ambientales, sociales o de gobierno corporativo que, de llegar a producirse, podrían causar un impacto negativo material.