



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACION PROFESIONAL (INEFOP)

Convenios

Informe Definitivo de Auditoría (Actuación de seguimiento)

Montevideo, enero de 2023

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar el grado de implementación de las recomendaciones realizadas en informe de auditoría contenida en Expediente N° 2020-5-3-0002253, a fin de mitigar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el organismo. El alcance comprendió hasta octubre de 2022.

CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

Los procedimientos de auditoría se realizaron de conformidad con las competencias asignadas a la AIN por parte del art. 199 de la Ley 16.736 y del art. 10 del Decreto 341/1997.

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 a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

ANTECEDENTES

Por Resolución de la AIN de fecha 03/12/2020, se aprobó el informe de auditoría realizado en INEFOP, cuyo objetivo fue evaluar si los fondos transferidos para el cumplimiento de convenios específicos, asistencia financiera, remuneraciones al personal y Directorio fueron aplicados en forma íntegra, eficiente y de acuerdo con el marco normativo. La evaluación se realizó para los ejercicios 2017, 2018 y 2019, sin perjuicio que para determinados casos se amplió el período de alcance.

En el mismo, se concluyó que la gestión de convenios llevada adelante por INEFOP es realizada a solicitud de las partes involucradas, habiéndose celebrado convenios por cantidades significativas con aquellas que tienen representación en el Directorio del Instituto, sin contar con informes técnicos independientes que aseguren su viabilidad. Asimismo, la existencia de debilidades en los controles implementados en las rendiciones de los fondos liberados, la ausencia de coordinación entre las áreas y la evaluación final de cumplimiento de los convenios realizada de forma selectiva, no permiten asegurar que la totalidad de los fondos transferidos por el Instituto hayan sido aplicados de manera íntegra y eficiente para el cumplimiento de los objetivos aprobados. Por otra parte, se exponen hallazgos relativos a distintos aspectos del control interno que refuerzan las conclusiones de informes anteriores en lo referente al cumplimiento de la normativa legal.

Se identificaron diez hallazgos categorizados con criticidad extrema.

Vencido el plazo el Organismo auditado presentó un Plan de Acción, indicando medidas a adoptar, los plazos de implementación y los responsables asignados, con relación a las recomendaciones efectuadas.

CONCLUSIÓN

Del análisis de la información remitida por INEFOP, referente a las acciones vinculadas a los 10 hallazgos informados, se desprende que:

- Las referentes a los hallazgos 1. - Convenio con partes relacionadas – Oposición de Intereses, 2. - Ausencia de coordinación entre áreas, 3. - Debilidades en los controles, 4- Debilidades en los controles sobre las rendiciones de cuentas, 5. - Gastos observados y aprobados por el Directorio, 7.- Donaciones, apoyos económicos a entidades y personas y personas físicas y asistencia financiera y 8. - Retribuciones al personal y Directorio, los mismos se encuentran implementados. En relación con el último, el equipo auditor entiende que el organismo deberá controlar regularmente que no se supere dicho tope, comprendiendo a los integrantes del Consejo Directivo y el personal dependiente.
- En relación al hallazgo 9, referente a la posibilidad legal de que los cargos de Director General de INEFOP y de Director de la DINAE sean la misma persona, no se han realizado cambios normativos que lo modifique, asumiendo los eventuales riesgos que esto puede conllevar.
- Las principales observaciones que aún se mantiene refieren a:
 - a) Hallazgo 6.- Evaluación final de los convenios, respecto a los cuales el organismo no ha tomado medidas a fin de la mitigación de los riesgos a los cuales está expuesto.
 - b) Hallazgo 10.- Cumplimiento con la Ley 19.823 del 18/9/2019 que declara de interés general el Código de Ética en la función pública, se está en proceso de análisis y aprobación por el Directorio.

El Organismo ha implementado acciones que han determinado la baja de 7 hallazgos identificados en el Informe de Auditoría de 2020. Sin perjuicio de ello, se recomienda seguir monitoreando en forma continua los procedimientos, fortaleciendo los mecanismos de control a fin de asegurar y dar mayor transparencia en el uso de los fondos.

ANALISIS DEL SEGUIMIENTO

Hallazgo N° 01		
	Situación al 02/12/2022	Situación actual
Hallazgo	<p>Convenio con partes relacionadas Oposición de intereses Se constató que INEFOP aprobó convenios con entidades que poseen representación en el Directorio, sin contar con un informe técnico independiente que evalúe su impacto y viabilidad, ascendiendo a la suma de \$ 208.118.237 en el período auditado. Asimismo, las comisiones de seguimiento previstas en dichos convenios están a cargo de evaluadores vinculados a entidades parte del Directorio del Instituto, los cuales son designados por éste, lo que no asegura la debida oposición de intereses.</p>	<p>a) Se aprobó procedimientos e instructivos relacionados con RIDE (Respuestas Innovadoras a Desafíos Estratégicos) y DIC (Demanda Instituciones de Capacitación). Estos incluyen una etapa de convocatoria de presentación de ideas y su posterior selección, comprendiendo los análisis de elegibilidad por un Comité de Desafíos Estratégicos y de pertinencia por parte del Comité Técnico Asesor.</p> <p>b) Los proyectos aprobados y seleccionados se formalizan en un convenio.</p> <p>c) La evaluación de los proyectos es a través de la contratación de técnicos independiente, quedando registrada la actuación realizada.</p>
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	<p>1. Efectuar una evaluación técnica de impacto y viabilidad.</p> <p>2. Para la aprobación y seguimiento realizar la evaluación a través de un comité independiente. -</p>	
Estado	Implementado	



Hallazgo N° 02		
	Situación al 02/12/2020	Situación actual
Hallazgo	Ausencia de coordinación entre áreas Se verificó la ausencia de interacción entre las Gerencias Operativas y de Administración y Finanzas en las distintas etapas del proceso de los convenios, aprobándose gastos por parte del Directorio, que pueden llevar a desnaturalizar el objeto de lo convenido. – A modo de ejemplo se verificó rendiciones de gastos observadas por Administración y Finanzas sin intercambio con la Gerencia Técnica a cargo del seguimiento del convenio que luego fueron aprobadas por el CD.	Se verificó en los procedimientos implementados actualmente, una secuencia de coordinación entre las Gerencias Operativas y las distintas áreas que intervinientes.
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	Realizar una adecuada coordinación entre las Gerencias intervinientes en el proceso de convenios en el ámbito de la Secretaría Ejecutiva.	No aplica
Estado	Implementado	



Hallazgo N° 03		
	Situación al 02/12/2020	Situación actual
Hallazgo	<p>Debilidades en los controles</p> <p>Los informes que remiten las Gerencias Operativas y de Administración y Finanzas a la Secretaría Ejecutiva y al CD, no cuentan con toda la información para expresar una opinión sobre el cumplimiento de los convenios, tanto en sus objetivos, como en la pertinencia de los gastos que luego son aprobados.</p> <p>A modo de ejemplo, se detectaron facturas de honorarios por concepto de servicios correspondientes a distintas empresas unipersonales en las cuales luce escriturado como concepto "Honorarios de Servicio", sin indicar en qué consistió la actividad desarrollada. Lo antes mencionado ascendió a un monto de \$ 4.994.023.-</p>	<p>Por RCD 144/21 del 27/07/2021 se aprobó no elevar para su aprobación y/o consideración del CD las rendiciones de partidas correspondientes a convenios celebrados por el instituto, en tanto las mismas no signifiquen modificación a lo convenido, procediendo a la liberación de los pagos con la aprobación técnica y financiera.</p> <p>De acuerdo con el procedimiento establecido, los proyectos que no cumplan las condiciones no se les dará trámite para su aprobación por el Consejo Directivo.</p>
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	Fortalecer las actividades de control que permitan que los informes de resultados y rendiciones de cuentas cuente con más información para la toma de decisiones.	No aplica
Estado	Implementado	



Hallazgo N° 04		
	Situación al 02/12/2020	Situación actual
Hallazgo	<p>Debilidades en los controles sobre las rendiciones de cuentas</p> <p>En los convenios se establece que las rendiciones de cuentas deben presentarse de acuerdo a la Ordenanza N° 77 del Tribunal de Cuentas de la República. No existe la práctica de solicitar información complementaria sobre la documentación que respalda dichos informes. Esto permitiría adicionar controles que garanticen la pertinencia del gasto, lo cual cobra relevancia en virtud de la cuantía de los montos invertidos por el Instituto. A esto debe agregarse que los presupuestos que son presentados a la firma de los convenios no poseen la mínima apertura de rubros.</p> <p>A modo de ejemplo se detectó documentación que carece de las formalidades mínimas para su rendición, como documentos a consumidores finales, gastos no previstos en los presupuestos, alojamiento, servicios de catering, compra de insumos ópticos, arrendamientos de inmuebles por plazos que exceden el convenio y con precios integrados, entre otros.</p>	<p>Se estableció en los nuevos procedimientos la exigencia de presentar obligatoriamente entre otros, cronograma de ejecución, presupuesto, con detalle por los rubros y su financiación y acuerdo de rendición.</p> <p>Se instrumentó para las rendiciones una nueva planilla con mayor desglose de información que permite un mayor control de los gastos rendidos, así como la exigencia que se presenten los comprobantes de gastos asociados con el proyecto para el cual se rinde.</p>
Criticidad	Extremo	No Aplica
Recomendación	<ol style="list-style-type: none">1. Requerir la confección de presupuestos con el mayor grado de apertura y detalle de rubros en contraposición con los que se reciben en la actualidad.2. Generar un formulario acorde al presupuesto presentado, a fin de que el beneficiario detalle todos los gastos y	No Aplica



	presente copia intervenida de la documentación para facilitar su debido control. -	
Estado	Implementado	

Hallazgo N° 05		
	Situación al 02/12/2020	Situación actual
Hallazgo	Gastos observados y aprobados por el Directorio. Se constataron casos en donde la Gerencia de Administración y Finanzas observó gastos relativos a la pertinencia y aspectos formales. El Directorio no los tuvo en cuenta aprobando las rendiciones, lo que implicó la liberación de fondos de las sucesivas partidas convenidas.	No se evidenció gastos observados y que fueran aprobados por el directorio en el periodo de análisis, estando en concordancia con el procedimiento actual que establece que para la liberación de los fondos deben de tener todos los informes favorables de las distintas áreas que participan.
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	No autorizar la liberación de fondos de aquellos convenios que tengan rendiciones observadas, o que ameriten algún otro tipo de procedimiento por parte de la Gerencias.	No aplica
Estado	Implementado	

Hallazgo N° 06		
	Situación al 02/12/2020	Situación actual
Hallazgo	<p>Evaluación final de los Convenios</p> <p>No se realiza la evaluación final de todos los convenios, tal como se estipula en los mismos. La misma es realizada en forma selectiva por parte del CD del Instituto, por lo que al no contar con el universo de información se desaprovecha un valioso insumo para una mejor gestión de los recursos.</p>	<p>El organismo informa que no se cuenta con un procedimiento de evaluación final del convenio, el mismo está en estudio y se prevé que se esté realizando en el 2023 para todos los proyectos.</p>
Criticidad	Extremo	Extremo
Recomendación	<p>1- Realizar la evaluación de todos los convenios sin excepción, dando cumplimiento a lo estipulado en los mismos, siendo esta una obligación principal para ambas partes.</p> <p>2 - Renovar solo aquellos convenios que tengan informe de aprobación satisfactorio por parte de los técnicos.</p>	<p>Realizar la evaluación de todos los convenios sin excepción, dando cumplimiento a lo estipulado en los mismos, siendo esta una obligación principal para ambas partes.</p>
Estado	No implementado	

Hallazgo N° 07		
	Situación al 02/12/2020	Situación actual
Hallazgo	<p>Donaciones, apoyos económicos a entidades y personas físicas y asistencia financiera.</p> <p>Como parte de las acciones impulsadas desde el CD de INEFOP se constató el otorgamiento de donaciones (por ejemplo, \$ 20.000.000 a productores de Salto por granizos) y apoyo económico a personas físicas y entidades. Analizado el marco jurídico de los cometidos y competencias del Instituto y del órgano</p>	<p>Actualmente se han celebrado donaciones a través de la modalidad de comodato (RDC 017/022), siguiendo lo informado por la unidad jurídica el 31/01/2022, "manifestando que se debería condicionar la donación a que el uso a dar a los mismos sea para el dictado de capacitaciones y que para el caso en que se proceda a su venta, la</p>



	<p>directivo, se concluye la falta de legitimación de éste para disponer de fondos a través de este instrumento jurídico. A lo antedicho debe sumarse que no fue consultada la Unidad Jurídica al momento de la toma de la decisión. Consultada esta Unidad por la actual Administración, la misma concluyó que las donaciones no son competencia del INEFOP.</p> <p>Asimismo, se constató el destino de recursos para asistencia financiera a Alenvidrio SA. Dicho caso fue tratado en el ámbito judicial, (Expediente IUE 2-15452-2017), a cuya vista Fiscal y Sentencia nos remitimos, agregando que el préstamo fue otorgado sin un acabado estudio técnico acerca de la viabilidad del proyecto a financiar, y sin considerar si el beneficiario era objeto de crédito a fin de contar con seguridad razonable para recuperar los fondos prestados.</p>	<p>misma deberá realizarse únicamente para actualizar y/o sustituir los bienes donados.”.</p> <p>No se ha evidenciado otro tipo de donación con las características informadas en su oportunidad.</p>
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	<p>1- Evaluar las responsabilidades del caso y las acciones legales que correspondan.</p> <p>2- Establecer los mecanismos que aseguren el cumplimiento del marco legal y reglamentario que legitima la toma de decisiones.</p>	No aplica
Estado	Implementado	



Hallazgo N° 08																				
	Situación al 02/12/2020	Situación actual																		
Hallazgo	<p>Retribuciones al personal y Directorio</p> <p>Los integrantes del Directorio percibieron retribuciones que superan el tope legal establecido por el artículo 6 de la Ley 18.406, según el siguiente cuadro:</p> <table border="1"><thead><tr><th>Año</th><th>Cantidad de Directores</th><th>Monto en \$ que excede al tope establecido</th></tr></thead><tbody><tr><td>2017</td><td>7</td><td>569.903</td></tr><tr><td>2018</td><td>7</td><td>1.540.419</td></tr><tr><td>2019</td><td>7</td><td>2.689.256</td></tr><tr><td>2020</td><td>Ene/Feb- 7 Marzo - 4</td><td>549.469</td></tr><tr><td>TOTAL</td><td></td><td>5.349.049</td></tr></tbody></table> <p>Las retribuciones percibidas por un Gerente, superan el tope previsto en el Art. 16 de la mencionada Ley en \$ 586.635 en el período auditado.</p> <p>La Unidad Jurídica advirtió al respecto de la situación de los Directores mediante informe de fecha 13/03/2020 y el C.D con fecha 3/04/2020 dictó la Resolución N° 091/2020 que adecuó las retribuciones de los directores al marco legal vigente.</p>	Año	Cantidad de Directores	Monto en \$ que excede al tope establecido	2017	7	569.903	2018	7	1.540.419	2019	7	2.689.256	2020	Ene/Feb- 7 Marzo - 4	549.469	TOTAL		5.349.049	<p>Se verificó el cumplimiento del art. 6 y 16 de la Ley 18.406, no evidenciando montos superiores a lo establecido por la normativa, en el periodo de alcance.</p>
Año	Cantidad de Directores	Monto en \$ que excede al tope establecido																		
2017	7	569.903																		
2018	7	1.540.419																		
2019	7	2.689.256																		
2020	Ene/Feb- 7 Marzo - 4	549.469																		
TOTAL		5.349.049																		
Criticidad	Extremo	No aplica																		
Recomendación	Establecer los mecanismos que aseguren el cumplimiento de la normativa vigente y evaluar responsabilidades acerca de lo actuado.	No aplica																		
Estado	Implementado																			

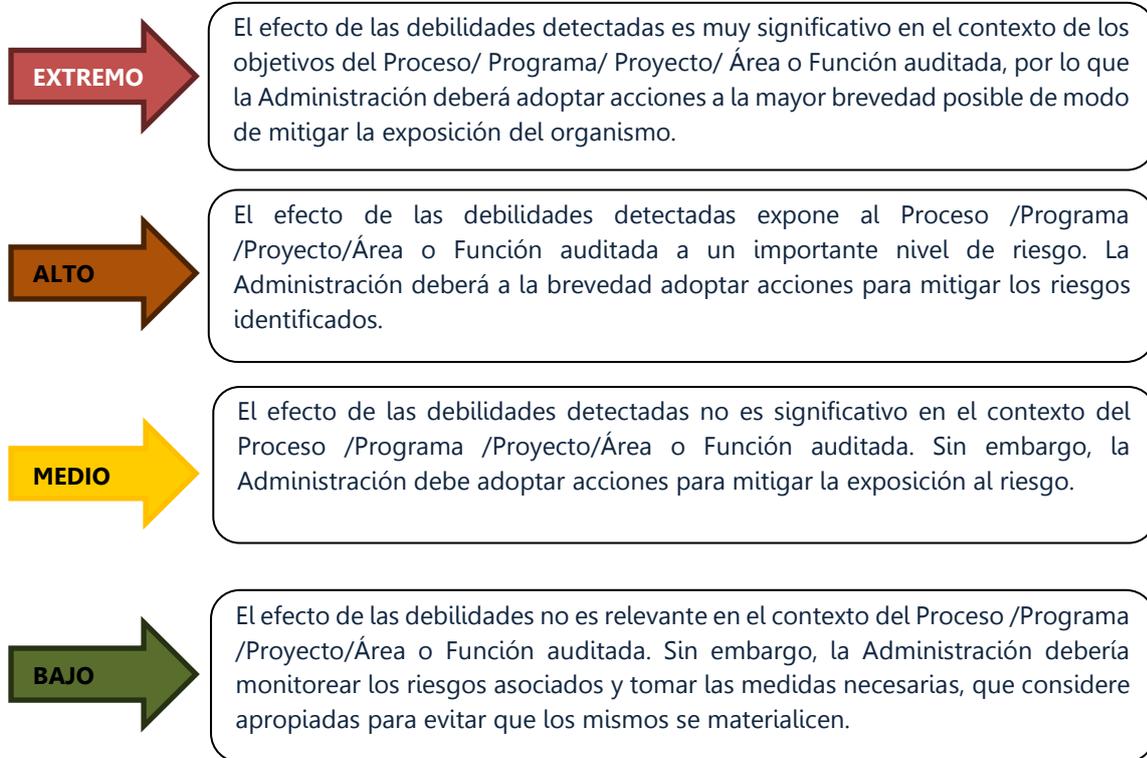


Hallazgo N° 09		
	Situación al 02/12/2020	Situación actual
Hallazgo	El Presidente del Directorio (2015-2020) percibió sueldo por la DINAE y gastos de representación por INEFOP. Para el periodo auditado, el director general del Instituto ocupó a la vez dicho cargo y el de Director de la DINAE. En este período no percibió remuneración como director de INEFOP, pero sí la partida correspondiente a gastos de representación del Instituto. Es decir, que a su retribución como Director de DINAE, se le sumó la partida de gastos de representación como Director de INEFOP. Esta situación se aparta de lo previsto en el artículo 32 de Ley 11.923.	No se han implementado cambios normativos que establezcan que ambos cargos sean ejercicios por la misma persona a fin de evitar lo descripto en el Hallazgo. Actualmente el Director General de INEFOP y el Director de la DINAE están asignados a distinta personas.
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	Establecer los mecanismos que aseguren el cumplimiento de la normativa vigente.	No aplica
Estado	El organismo asume el riesgo	



Hallazgo N° 10		
	Situación al 02/12/2020	Situación actual
Hallazgo	Cumplimiento Ley 19.823 (de Ética Pública) Existen debilidades en la aplicación de la Ley 19.823. El Instituto no exige declaración jurada de posibles implicancias conforme lo previsto en dicho marco legal, ni tiene en cuenta el CD la eventual existencia de vínculos entre funcionarios del Instituto con entidades beneficiarias y/o particulares intervinientes en los distintos procesos.	Se informa por parte del organismo que no se cuenta con un Código de Ética aprobado por el CD. El mismo se encuentra en estudio. En relación con la declaración jurada de implicancias, se ha confeccionado un modelo, que será aprobado junto con él código de ética.
Criticidad	Extremo	Extremo
Recomendación	Solicitar el otorgamiento y la suscripción de declaraciones juradas de todos los actores sin excepción.	Se mantiene la recomendación
Estado	En Proceso	

ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



ANEXO II - NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES ADOPTADAS POR EL ORGANISMO A FIN DE MITIGAR LOS RIESGOS RELATIVOS A LOS HALLAZGOS DE AUDITORÍA.

Implementado	Las medidas adoptadas por el Organismo mitigan los riesgos a los cuales se encontraba expuesto.
Parcial	Las medidas adoptadas por el Organismo no son suficientes para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo.
En Proceso	Las medidas definidas por el Organismo se encuentran en etapa de implementación, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
No implementado	No se identificaron acciones adoptadas por el Organismo, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
El organismo asume el riesgo	Analizado el hallazgo por partes de las autoridades del organismo, se decide mantener los criterios y/o procesos definidos, asumiendo los riesgos a los que encuentra expuesto.