



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **INSTITUTO NACIONAL DEL COOPERATIVISMO (INACOOOP)**

## **Informe de Auditoría**

Montevideo, 29 de julio de 2020

# INFORME EJECUTIVO

## OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar si la administración y utilización de los recursos por parte del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP), se realiza de manera eficaz y eficiente en relación a sus cometidos y de conformidad con la normativa.

El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período 01/01/2018 – 28/02/2020.

## CRITERIOS DE AUDITORÍA Y METODOLOGÍA APLICADA

Los procedimientos de auditoría se realizaron de conformidad con las competencias asignadas a esta 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 a 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.

## CONCLUSIÓN – RESULTADOS

INACOOP administra dos fondos, el Fondo de Fomento Cooperativo (FOMCOOP) y el Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP).

A través del FOMCOOP, el organismo firma convenios con diversas organizaciones para financiar proyectos de actividades de formación, capacitación, promoción y difusión de los principios y valores del cooperativismo y de gestión de entidades cooperativas.

Con el FRECOOP, brinda apoyo financiero al desarrollo de las cooperativas, cualquiera sea su clase y grado, mediante la asistencia directa, la cofinanciación con otras instituciones o la participación en el desarrollo de instrumentos financieros.

De la evaluación realizada se concluye que, INACOOP destina recursos propios y de rentas generales para promover el cooperativismo y asistir financieramente a las cooperativas mediante el otorgamiento de préstamos. En lo que refiere a la administración de los fondos, existen debilidades en los controles implementados que afectan la eficacia y eficiencia de la gestión en lo que respecta a:

- El convenio firmado con CUDECOOP de fecha 17/06/2019 por el programa Fortalecimiento Gremial se evidenció que:
  - a) se efectuaron pagos, no exigiendo que las rendiciones cuenten en su totalidad con la documentación respaldante de los gastos realizados.
  - b) no se constató la debida oposición de intereses en la integración de la Comisión de Seguimiento.
- En referencia al Fondo Rotatorio Especial, no cuenta con una estructura de control adecuada en todo el proceso de otorgamiento y seguimiento de los préstamos efectuados a las cooperativas, a vía de ejemplo, no existe una debida oposición de intereses entre la ejecución de las tareas y el control de éstas, no se controla que el préstamo otorgado sea utilizado para el fin solicitado y no se realiza un seguimiento eficiente de la morosidad.
- El Instituto no cuenta con un sistema informático que le permita gestionar en forma adecuada los préstamos. Si bien la contabilidad no brinda información sobre la ejecución financiera por cada convenio de forma de realizar el seguimiento a los mismos, se están implementando modificaciones al sistema para subsanar dicha debilidad.

En virtud de lo descrito se sugiere adoptar las recomendaciones detalladas en el cuerpo del presente informe.

## INFORME DETALLADO

### I. Generalidades acerca de INACCOOP

#### Marco de Referencia.

El Instituto Nacional del Cooperativismo (INACCOOP) fue creado por la Ley General de Cooperativas de 24 de octubre de 2008, como una persona jurídica de derecho público no estatal, con el objetivo promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país. Se comunica con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Sus cometidos se vinculan con el asesoramiento al Estado para la formulación y evaluación de planes de desarrollo cooperativo, la promoción de los principios y valores de la cooperación, y la implementación de procesos asociativos, integradores y participativos entre las cooperativas.

Entre sus principales responsabilidades se encuentra el dar impulso a la formación de los cooperativistas para la gestión socio empresarial y el fomento de la enseñanza del cooperativismo en todos los niveles de la educación pública y privada.

El INACCOOP cuenta con dos fondos fundamentales para el desarrollo de su labor creados por la Ley 18.407; el Instituto los administra y establece los criterios y prioridades para la asignación de los recursos de financiamiento a los diferentes proyectos y actividades:

- a) Fondo de Fomento Cooperativo (**FOMCOOP**), cuya finalidad es financiar proyectos de actividades de formación, capacitación, promoción y difusión de los principios y valores del cooperativismo y de gestión de entidades cooperativas. INACCOOP a través de FOMCOOP firma convenios con diversas organizaciones para llevar adelante la consecución de sus objetivos institucionales.
- b) Fondo Rotatorio Especial (**FRECOOP**), cuyo destino es brindar apoyo financiero al desarrollo de las cooperativas, cualquiera sea su clase y grado, mediante la asistencia directa, la cofinanciación con otras instituciones o la participación en el desarrollo de instrumentos financieros.

Los préstamos se otorgan por líneas de crédito, existiendo una partida global destinada a cada una de ellas, y una tasa de interés fijada de acuerdo al plazo y a la moneda en la que se presta. Los préstamos son otorgados a través de la firma de un vale.

El siguiente cuadro refleja el monto de los préstamos otorgados a través del Fondo FRECOOP y los saldos enviados a la cuenta de Gestión de Cobro a los efectos de proseguir con las acciones de recuperó.

AÑO	Préstamos Otorgados	Créditos en Gestión de cobro acumulados
2018	\$ 156.132.343	\$ 16.969.588
2019	\$ 197.122.025	\$ 19.244.140

- **Estructura organizativa**

El Directorio está conformado por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo, tres de ellos de forma directa y dos seleccionados de una lista de seis integrantes propuestos por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) a los que se les denomina Directores Sociales. El Directorio tiene facultades de dirección y administración. El último directorio ingresó el 16/04/2020.

Del Directorio depende la Dirección Ejecutiva, cuyo director tiene como principales atribuciones la ejecución de los planes, programas y resoluciones del Directorio y la realización de tareas inherentes a la administración del personal y la organización interna del Instituto.

Las áreas que dependen de ésta Dirección son:

- Dirección de Promoción y Formación Cooperativa, cuya finalidad es la administración del FOMCOOP.
- Dirección de Proyectos de Inversión y Desarrollo Cooperativo, cuyo objetivo es la administración del FRECOOP.
- Dirección de Administración: encargada de la contabilidad, finanzas, programación presupuestaria y control de ejecución, entre otros.

En el Instituto desempeñan tareas un total de 26 personas, 17 de ellas como dependientes, (datos a abril 2020) y un becario (dicha cantidad que se mantiene sin variación comparando a diciembre 2018) y las restantes 8 con contratos tercerizados.

- **Recursos.**

El INACCOOP dispone para su funcionamiento y desarrollo de sus diversos programas y planes, de los siguientes recursos, de acuerdo con el artículo 202 de la Ley 18.407:

- Los ingresos provenientes de la prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa, de carácter anual, a través del paratributo creado a tales fines.
- Partida anual de rentas generales por 10.000.000 de UI.
- Los provenientes de la asistencia de la cooperación internacional.
- Las donaciones, legados u otros recursos análogos que reciba.
- La totalidad de ingresos que obtenga por la prestación de sus servicios y cualquier otro financiamiento.
- El remanente de la liquidación de entidades cooperativas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 97 de la presente ley.

Detalle de Ingresos en Pesos Uruguayos Percibidos a valores históricos

<b>Año</b>	<b>2019*</b>	<b>2018*</b>	<b>2017*</b>
Prestación Coactiva	33.912.695	27.266.336	25.803.387
Rentas Generales	43.192.125	39.724.850	36.867.558
Otros Ingresos	15.675.553	8.240.046	6.414.554
<b>Total</b>	<b>92.780.373</b>	<b>75.233.250</b>	<b>69.085.499</b>

\*Fuente de información: Estados Financieros Auditados

- **Disponibles, inversiones corrientes y no corrientes en pesos uruguayos**

<b>Rubro</b>	<b>Saldo al 31/12/19</b>	<b>Saldo al 31/12/18</b>
Efectivo y equivalentes	129.415.123	96.086.315
Inversiones temporarias	18.610.079	16.135.037
Inversiones No corrientes	3.593.673	3.575.233

Desde su creación en el año 2008, el Instituto ha recibido por parte del Estado por concepto de Rentas Generales un importe fijo de UI 10.000.000 cada año, lo que le

permitió hacer crecer el fondo de disponibilidades, pues en un comienzo la operativa institucional era muy reducida.

Al 31/12/2019 se detectó que el 75% de las disponibilidades se encontraban invertidas en LRM (Letra de Regulación Monetaria).

La política de inversiones es fijada por el Directorio. El 17 de marzo de 2020 el Instituto compró una Nota con vencimiento 2023 en UI por \$20.000.000, cuyo objetivo fue poder mantener el poder adquisitivo de sus fondos, invirtiendo en títulos de deuda pública uruguayo.

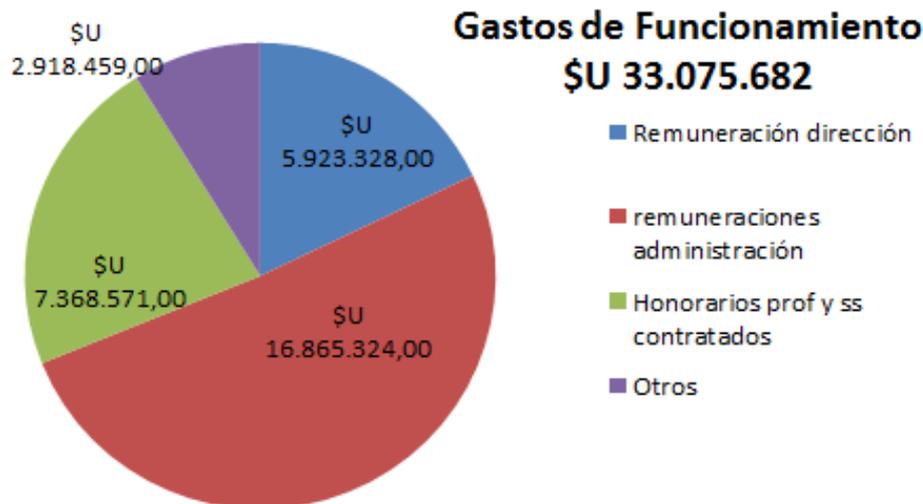
- **Gastos de Gestión 2019**

Los gastos de gestión al 31/12/2019 de acuerdo con los EEFF auditado es el siguiente:



### a) Gastos de Funcionamiento

Visualizados contablemente todos los Gastos de Funcionamiento se detectó:



- Remuneración de Directorio y Administración: representan un 69% de los gastos de funcionamiento. Analizadas las remuneraciones se determinó que los importes están dentro del rango legal admitido.
- Honorarios profesionales y servicios contratados: representan un 22% de los gastos de funcionamiento. Su composición obedece al siguiente detalle:

Concepto	Importe en \$	Porcentaje
asesoramiento contable	623.908	8%
informe auditoría externa	400.221	5%
asesoramiento políticas públicas	1.548.712	21%
consultorías	941.178	13%
asesoramiento informático	1.373.834	19%
call center microfinanzas	1.266.863	17%
otros	1.213.850	16%
<b>Total</b>	<b>7.368.571</b>	<b>100%</b>

- Asesoramiento en políticas públicas: corresponde a honorarios pagados por concepto de asesoramiento, planificación y seguimiento de las actividades del Instituto y la coordinación para la aplicación de políticas públicas en materia de cooperativas y otras formas de economía social y solidaria. Se contrata a una consultora por el plazo 01/01/19 - 31/05/20

- Consultorías: un 96% corresponde a honorarios por la contratación de OIT/CINTERFOR para proponer una alternativa de rediseño de la estructura institucional de INACCOOP.
- Asesoramiento Informático: el instituto se encuentra cambiando el sistema contable, se está desarrollando un software a medida.
- Call Center Microfinanzas: contrato con República Microfinanzas para el recupero de deudas de la Prestación Coactiva y créditos FRECOOP.
- Otros gastos de funcionamiento: corresponde a gastos relacionados a consumos del local, mantenimiento, limpieza, entre otros.

### **b) Promoción Cooperativa**

Con relación a Promoción Cooperativa se presenta el siguiente detalle:



- Auspicio de actividades: En el marco de los convenios celebrados a través del FOMCOOP con diversas Organizaciones, de los \$ 39.124.098 financiados en el año 2019 por el Instituto, se extrajo la siguiente muestra por el 30% del gasto:
  - 1) Convenio INACCOOP - CUDECOOP de fecha 17/06/2019 cuyo objeto es el cofinanciamiento del programa de Fortalecimiento Gremial entre otros, a través del cual INACCOOP asiste a CUDECOOP y a sus Federaciones asociadas hasta por un monto de \$ 17.300.000. CUDECOOP se compromete a administrar, gestionar y rendir cuenta de los recursos recibidos para sí y para sus federaciones asociadas.

INACCOOP le paga a CUDECOOP y ésta última a las Federaciones. Al 31/12/2019 se han ejecutado egresos por un total de \$ 8.477.000, representado el 22% del gasto.

- 2) Convenio INACCOOP - INEFOP de fecha 4 de junio de 2019, cuyo objeto es brindar cursos de Capacitación, Consultorías y Asistencia técnica en el marco del Programa de Formación Cooperativa (PROCOOP). El monto que se compromete a aportar INACCOOP es \$ 9.000.000, de los cuales a diciembre de 2019 se habían ejecutado \$ 3.258.024 representado el 8 % del gasto.

### c) Pérdida por incobrabilidad

Se compone de \$ 628.673 por pérdida por prestación coactiva y \$ 3.004.799 por pérdida por préstamos otorgados por FRECOOP.

## II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 10 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en Anexo I de este Informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
1 - Control sobre la ejecución de los convenios		x		
2 - Control sobre fondo FRECOOP		x		
3 - Sistema Informático		x		
4 - Control sobre compras del Instituto			x	

## Hallazgo No. 1

### Control sobre la ejecución de los convenios

Se constata ausencia y debilidades en la estructura de control para realizar la ejecución de convenios, lo que se evidenció en:

Del convenio INACOOOP - CUDECOOP - Fortalecimiento Gremial- se observa que:

- INACOOOP no exige que las rendiciones tengan sus correspondientes respaldos documentales, incumpliendo lo establecido en el convenio. De los \$ 8.477.000, el 76% es rendido sin comprobantes, enviando solamente planillas excel, esto corresponde a los gastos que efectúan las Federaciones a través de CUDECOOP. Consultado al respecto, se manifestó que a partir de enero 2020 se recibe adicionalmente un Informe de Rendición de Cuentas realizado por el Contador de CUDECOOP. Del 24% restante se recibieron rendiciones con sus correspondientes comprobantes, que pertenecen a gastos efectuados por CUDECOOP.
- Existe falta de oposición de intereses en la integración de la Comisión de Seguimiento prevista en el Convenio (encargada de realizar la supervisión de la gestión y el cumplimiento de las obligaciones de las partes, integrada por 2 representantes de INACOOOP y 2 de CUDECOOP) ya que un integrante de dicha comisión por parte de INACOOOP reviste la calidad de Director Social.
- No se evidenció el monitoreo que debe realizar INACOOOP para controlar el cumplimiento del convenio.

### Riesgos

- Financiar gastos que no se correspondan con el objetivo del programa.
- Aportar más fondos de lo obligado por los convenios.
- Modificaciones de las planillas auxiliares empleadas para las rendiciones de gasto
- Que no se cumpla con el objetivo del programa.

## Criticidad del Hallazgo

 Alto

## Recomendaciones

1. Cumplir con lo establecido en el convenio en materia de rendiciones de gastos.
2. Asegurar la debida oposición de intereses en la conformación de la comisión de seguimiento.
3. Definir las actividades de control que debe realizar INACCOOP para asegurar el cumplimiento del convenio y dejar constancia del resultado de las mismas.

## Hallazgo No. 2

### Control sobre Fondo FRECOOP

Se constataron debilidades en el proceso de evaluación de solicitud, formalización y seguimiento de préstamos con fondo FRECOOP, ello se ve plasmado en lo siguiente:

- No existe la debida oposición de intereses en las tareas de evaluar, asesorar al Director Ejecutivo/Directorio (según el monto) a efectos de la autorización del préstamo y controlar los mismos, pues el Área Dirección de Proyectos de Inversión y Desarrollo Cooperativo está integrada por una sola persona.
- No se cuenta con un criterio para la exigencia de garantías de cumplimiento, con excepción de los créditos solicitados para la compra de bienes de uso los cuales se prendan a tal fin.
- Solo se documenta la obligación dineraria asumida por la cooperativa (firma de vale) y no el destino para el cual se solicitó el préstamo.
- No se consultan los montos máximos de las partidas globales por la línea de crédito, ni la existencia de fondos al momento del otorgamiento de los préstamos.
- No se realiza un seguimiento para controlar que el crédito otorgado sea utilizado para el fin solicitado.

### Riesgos:

- Otorgar préstamos a cooperativas que no cumplan los requisitos para acceder al mismo.
- Que el préstamo no sea utilizado para el fin solicitado.
- Otorgar préstamos a cooperativas morosas.
- Otorgar préstamos sin tener los fondos suficientes por línea de crédito y/o disponible en efectivo.
- Incremento de las pérdidas por incobrabilidad por no efectuar la gestión de morosidad en tiempo y forma.

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

### Recomendaciones

1. Diseñar e implementar una estructura organizativa adecuada para el Fondo FRECOOP.
2. Definir las garantías que deben presentar las cooperativas.
3. Formalizar la firma de un contrato estableciendo el objetivo y/o finalidad del préstamo.
4. Diseñar e implementar un procedimiento que asegure que el dinero entregado sea utilizado para el fin acordado.

## Hallazgo No. 3

### Sistema Informático

- Con respecto al FOMCOOP: No se cuenta con un sistema contable que brinde información orientada al usuario, dado que la contabilidad no permite individualizar la ejecución financiera por cada convenio en cuanto al dinero que aporta INACOOOP. El control es realizado de manera extracontable por medio de planillas excel. Respecto de este punto se nos informó que se está en proceso de cambio de sistema contable, en el cual se estaría contemplando ésta observación.
- Con respecto al FRECOOP:
  - a) No existe un sistema informático adecuado para la gestión de los préstamos. Como consecuencia de ello no se tienen alertas de

vencimientos y por lo tanto no es posible llevar una gestión de morosidad a tiempo, los controles son realizados de forma manual en planillas excel.  
b) No se lleva registro de préstamos rechazados.

#### Riesgos:

- Aportar más fondos de lo obligado por los convenios
- Otorgar préstamos a cooperativas morosas.

#### Criticidad del Hallazgo

 Alto

#### Recomendaciones

1. Culminar la implementación del nuevo software que permita hacer un seguimiento contable por convenio.
2. Implementar la utilización de un software adecuado a la gestión de préstamos, incorporando controles de saldos disponibles y alertas de morosidad oportunas.

### Hallazgo No. 4

#### Control sobre compras del Instituto

No se tuvo evidencia de la existencia de un manual de procedimientos para realizar las compras. Solicitado el mismo se nos indicó que las compras son aprobadas por el Directorio y habitualmente se solicitan precios para adquisiciones puntuales para comparar calidad/precio.

Como ejemplo de ello se detectó que el Organismo se encuentra en una fase de cambio del sistema contable y se nos indicó que se realizó una compra directa con el proveedor existente (representando un 4% de los gastos de funcionamiento), sin realizar evaluación de cotización en el mercado.

### Riesgos:

- Realizar compras innecesarias.
- Pagar un precio más alto u obtener una calidad inferior a la necesaria, por no haber alcanzado la mejor relación calidad/precio.
- Reiterar compras.

### Criticidad del Hallazgo

 Medio

### Recomendaciones

1. Diseñar, documentar e implementar procedimiento de compras.
2. Por buenas prácticas de administración, establecer un monto por el cual por encima del mismo se soliciten tres cotizaciones.

## ANEXO - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

