



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)

Art. 2 literal Ñ - Ley 18.406

Informe Definitivo

Montevideo, 16 de setiembre de 2020

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar si los fondos transferidos para el cumplimiento del cometido establecido en el Art. 2 literal Ñ de la Ley 18.406, “cooperar y brindar asistencia financiera a las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores que lo soliciten para la formación e investigación en materia de negociación colectiva”, fueron aplicados íntegra y eficientemente a dicho destino y de conformidad a la normativa.

La evaluación se realizó para los ejercicios 2017, 2018 y 2019, sin perjuicio que para determinados casos se amplió el período de alcance.

CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

Los procedimientos de auditoria 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 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

INEFOP otorgó fondos a las instituciones más representativas de trabajadores y empleadores, constatándose situaciones en las cuales no fueron destinados por las Instituciones beneficiarias para el objetivo establecido en la ley y resoluciones., no verificándose un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. Asimismo, aprobó rendiciones que se apartaron de los lineamientos de investigación y capacitación en negociación colectiva.

Los recursos fueron utilizados en su mayoría en gastos de funcionamiento de las entidades, lo que permite concluir que los fondos no llegaron prioritariamente al destino previsto.

Por otra parte, no se realizó ningún seguimiento ni evaluación del destino final de esos fondos en el logro del objetivo propuesto, sin exigir la presentación de proyectos, con plazo e indicadores que permitan su control y valuación de su impacto.

Lo anteriormente expuesto afecta las finanzas del instituto en forma negativa agravando la ya delicada situación financiera.

INFORME DETALLADO

I. Generalidades acerca de INEFOP

Marco de Referencia

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, persona de derecho público no estatal, fue creado por la ley No 18.046, de fecha 24 de octubre de 2008. Se integra en forma tripartita y tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores. Sus cometidos están establecidos en el art. 2 de la ley 18.406 más los agregados incorporados por el art. 217 de la Ley 18.996 de 7/11/2012, en los que se incluyó el literal Ñ) que agregó el cooperar y brindar asistencia financiera a las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores que lo soliciten para la formación e investigación en materia de negociación colectiva.

La administración del organismo está a cargo de un Consejo Directivo integrado por ocho miembros: tres miembros designados por el Poder Ejecutivo; dos miembros representantes del Plenario Intersindical de trabajadores (PIT-CNT); dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de los empleadores, integrado por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) y de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU); y uno miembro propuesto por las organizaciones más representativas de las empresas de la economía social, este último con voz y sin voto, integrado por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP).

Antecedentes

Resoluciones de INEFOP

No. 321/12 del 29/11/12 - establece una **partida anual de USD 1:000.000 (dólares americanos un millón)**, a ser distribuida por partes iguales entre las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores miembros titulares en el Consejo Directivo. La misma tuvo su aplicación a partir del 2013. Para liberar las partidas, las organizaciones deben hacer la solicitud por escrito.

Detalle de la distribución:

Instituciones	Importe USD
PIT CNT – Instituto Cuesta Duarte	500.000
Cámara de Industrias del Uruguay	250.000
Cámara Nacional de Comercios y Servicios	250.000

No. 74/13 del 14/03/13 - se establece porcentajes de distribución de la partida fijada en la resolución del 29/11/2012, fijando un 70% para retribuciones (sueldos y arrendamiento de servicios), imputables a actividades de capacitación e investigación en materia de negociación colectiva; 20% para gastos directos de investigación y capacitación, y 10% para gastos de administración, coordinación e infraestructura. Cada rendición debe acompañarse de un informe que contenga los destinos de la partida en cumplimiento de la Ordenanza 77 y la presentación de comprobantes.

No.171/14 del 07/07/14 - se establecieron rangos de variación a los tres grupos de gastos fijados en la resolución 74/13.

No.84/2016 del 04/04/16 - aprueba una **partida anual complementaria de USD 800.000** a distribuir de la siguiente forma hasta un monto de: USD 300.000 al PIT CNT, USD 60.000 a Cámara de Industrias, USD 60.000 a Cámara Nacional de Comercio y Servicios, USD 25.000 para la Federación Rural, USD 25.000 para la Asociación Rural, USD 100.000 a CUDECOOP y al resto de los representantes una partida de USD 230.000 que se reparte en forma proporcional. Se resolvió que fuera retroactivo al 01/01/2016. Se abonará por cuatrimestre, sin adelantos a cuenta, una vez que se apruebe lo anterior.

No. 706/18 del 27/12/2018 – dispuso la pesificación de la partida anual y su ajuste por el Índice Medio de Salario (IMS) del año anterior. Asimismo, la no acumulación de partidas no solicitadas en el año, manteniendo el criterio general de rendición del 75% del saldo pendiente para la liberación de la siguiente partida y la rendición de comprobantes originales. En anexo a la resolución se establecen los gastos admitidos, los no admitidos y los que se deben informar previamente al Consejo.

No. 420/19 del 13/08/19- mantiene a través de una interpretación el concepto de la no acumulación de partidas no solicitadas en el año; entendiéndose que se deberá solicitar la partida anual en su totalidad y en el respectivo año civil en curso, continuando en lo demás la entrega de las partidas en tres anticipos cuatrimestrales a liberarse contra rendición. Además, se dispone que las organizaciones beneficiarias perderán el derecho a presentar solicitudes que no correspondan al año civil en curso y que los gastos admitidos para la rendición de los anticipos serán devengados en el mismo año civil de la partida o anticipo a rendir. Finalmente, las beneficiarias perderán el derecho a los anticipos solicitados hasta el 31/12 de cada año debiendo a partir del 1/1 solicitar las partidas y rendirlas

contra gastos vinculados a la formación e investigación en materia de negociación colectiva generados en el año.

No. 047/20 del 18/02/20, actualización de los montos del literal Ñ por el IMS, para el ejercicio 2020.

Partes Relacionadas

Consejo Directivo: es el administrador del fondo y se encarga de aprobar las rendiciones (por resolución) de las partidas del literal Ñ y liberar los fondos a las instituciones beneficiadas.

Secretaría Ejecutiva: eleva al Consejo Directivo el informe recibido de la Gerencia de Administración y Finanzas y se encarga de la gestión del organismo.

Gerencia de Administración y Finanzas: tiene a cargo la gestión de control y seguimiento del respaldo documental de la rendición, informar sobre las mismas a la Secretaría Ejecutiva y a través de ésta al Consejo Directivo para su aprobación. También realiza las transferencias bancarias de liberación de fondos.

Entidades representativas de trabajadores y empleadores (parte de ellas no integran el Consejo Directivo), destinatarias de los fondos. Presentan las rendiciones con Informe de Revisión Limitada e Informe de Dirección.

Sistema de Información

La Institución utiliza el sistema de gestión K2b, para el registro, uso y movimiento de los fondos, utilizando distintos módulos integrados.

Aplicación de los fondos

Año	Literal Ñ	Resultado del Ejercicio	% del gasto en relación al Resultado del Ejercicio	Ingresos (F.R.L)	% del gasto Literal Ñ en relación a los ingresos.
2019	\$ 52.762.733	-795.143.180	6,64%	\$ 907.753.086	5,81%
2018	\$ 45.300.926	-426.478.891	10,62%	\$ 1.016.980.450	4,45%
2017	\$ 52.164.069	-206.997.864	25,20%	\$ 952.451.301	5,48%
Total	\$ 150.227.728				

Fuente INEFOP



Las transferencias realizadas por en los últimos ejercicios fueron las siguientes:

Institución	2017	2018	2019	Total
Instituto Cuesta Duarte - León Duarte	\$ 23.012.064	\$ 24.815.999	\$ 25.924.800	\$ 73.752.863
Cámara Nacional de Comercios y Servicios.	\$ 12.051.766	\$ 3.404.110	\$ 10.045.860	\$ 25.501.736
Cámara de Industrias del Uruguay	\$ 11.884.056	\$ 9.891.686	\$ 10.045.860	\$ 31.821.602
Confederación uruguaya de entidades cooperativas	\$ 1.936.333	\$ 5.151.166	\$ 4.327.533	\$ 11.415.032
Cámara de Construcción del Uruguay	\$ 421.360	\$ 440.593	\$ 465.836	\$ 1.327.789
Liga de la construcción del Uruguay	\$ 560.934	\$ 152.375	\$ 471.643	\$ 1.184.952
Centro de almaceneros minoristas, baristas, autoservicistas y afines del Uruguay	\$ 414.972	\$ 295.388	\$ 310.558	\$ 1.020.918
Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay	\$ 415.825	\$ 207.302	\$ 393.052	\$ 1.016.179
Cámara Uruguaya de Software	\$ 485.343	\$ 204.405	\$ 310.558	\$ 1.000.306
Cooperativas Agrarias Federadas	\$ 142.169	\$ 289.600	\$ 311.754	\$ 743.523
Cámara Uruguaya de Turismo	\$ 147.833	\$ 312.097	\$ -	\$ 459.930
Asociación Nacional de Micro y pequeños empresarios (ANMYPE)	\$ 279.709	\$ 136.205	\$ -	\$ 415.914
Confederación Empresarial del Uruguay	\$ 138.441	\$ -	\$ 155.279	\$ 293.720
Cámara de Transporte	\$ 137.219	\$ -	\$ -	\$ 137.219
Coordinadora de la Industria de la Construcción del Este C.I.C.E	\$ 136.045	\$ -	\$ -	\$ 136.045
Total	\$ 52.164.069	\$ 45.300.926	\$ 52.762.733	\$ 150.227.728

(FUENTE: INEFOP -Gerencia Administración y Finanzas)



En el siguiente cuadro se presentan los montos máximos aprobados por el Consejo Directivo, por cada entidad:

Institución		Valores al 01/01/2020	
1	PIT-CNT - INSTITUTO CUESTA DUARTE	\$	28.125.930
2	CAMARA NACIONAL DE COMERCIO Y SERVICIOS DEL URUGUAY	CNCS \$	10.898.798
3	CAMARA DE INDUSTRIA DEL URUGUAY	CIU \$	10.898.798
4	CONFEDERACION URUGUAYA DE ENTIDADES COOPERATIVAS	CUDECOOP \$	3.515.741
5	FEDERACION RURAL DEL URUGUAY	\$	878.935
6	ASOCIACION RURAL DEL URUGUAY	ARU \$	878.935
7	CAMARA DE LA CONSTRUCCION DEL URUGUAY	CCU \$	505.388
8	LIGA DE LA CONSTRUCCION DEL URUGUAY	LCU \$	505.388
9	ASOCIACION DE PROMOTORES PRIVADOS DE LA CONSTRUCCION DEL URUGUAY	APPCU \$	505.388
10	COORDINADORA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION DEL ESTE	CICE \$	505.388
11	ASOCIACION NACIONAL DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS	ANMIPYME \$	505.388
12	CENTRO DE ALMACENEROS MINORISTAS, BARISTAS, AUTOSERVICISTAS Y AFINES DEL URUGUAY	CAMBADU \$	505.388
13	CAMARA URUGUAYA DE TURISMO	CAMTUR \$	505.388
14	CAMARA NACIONAL DE ALIMENTACION	CNA \$	505.388
15	CAMARA DE TRANSPORTE DEL URUGUAY	CTU \$	505.388
16	INTERGREMIAL DEL TRANSPORTE DE CARGA	ITPC \$	505.388
17	UNION DE EXPORTADORES DEL URUGUAY	UEU \$	505.388
18	COOPERATIVAS AGRARIAS FEDERADAS	CAF \$	505.388
19	CAMARA DE LA INSUDTRIA FRIGORIFICA DEL URUGUAY	CIF \$	505.388
20	CAMARA DE LA INDUSTRIA PESQUERA DEL URUGUAY	CIPU \$	505.388
21	CONFEDERACION EMPRESARIAL DEL URUGUAY	CEDU \$	505.388
22	CAMARA URUGUAYA DE SOFTWARE	CUTI \$	505.388
MONTO TOTAL ASIGNADO AL LITERAL Ñ		\$	63.283.345

II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 9 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
01- Ausencia de sistema de control	x			
02- Rendición y aprobación de gastos no amparados por el marco normativo	x			
03- Gastos admitidos que se apartan de los lineamientos establecidos	x			
04- Aprobación y liberación de fondos	x			
05- Oposición de intereses	x			
06- Transferencia por mayor importe al aprobado		x		
07- Rendiciones documentales por mayor monto al transferido		x		
08- Sistema de Información			x	
09- Seguimiento del impacto y resultados	x			

Hallazgo No. 1

Ausencia de sistema de control

El sistema de control implementado por el INEFOP relativo a las rendiciones de las partidas del Literal Ñ presenta debilidades significativas, lo cual impactó negativamente en las finanzas del Instituto. Asimismo, las partidas son utilizadas para diversos fines ajenos a los dispuestos por la norma, lo que es admitido y no observado por el Consejo Directivo que lo convalida, aprobándolos y liberando en definitiva nuevas partidas, lo que retroalimenta un proceso deficiente.-

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendaciones

1. Pausar los pagos en este ítem a efectos de realizar una adecuada valoración de las partidas y sus rendiciones. -

2. Realizar una completa reingeniería del proceso de control de rendiciones del literal Ñ.-

Hallazgo No. 2

Rendición y aprobación de gastos no amparados por el marco normativo

Del análisis realizado sobre más del 90% de las rendiciones de la totalidad de las instituciones se constató apartamientos, de lo dispuesto por el marco legal y las resoluciones de INEFOP mencionadas ut supra y que fueron aprobados por este. En efecto, si bien la casuística excede las pretensiones de este informe, en lo conceptual existen situaciones que merecen ser mencionadas tales como:

- Pago de cenas en local nocturno en la madrugada.
- Pago de honorarios profesionales de abogados por litigios ajenos al instituto, así como de tasas ante TCA, impuesto judicial y vicésima en escritos judiciales.
- Reiterados pagos de compras en supermercados.
- Pago de service de vehículos.
- Pago de servicios de catering y almuerzos.
- Pago de honorarios a clínica odontológica y a médicos.
- Pago de suscripciones a medios de prensa.
- Pago de sueldos de funcionarios no docentes pertenecientes a la plantilla laboral de las instituciones.
- Rendición de documentos emitidos a consumidor final. -
- Gastos a nombre de otra institución
- Honorarios por selección del personal

En suma, se rindieron gastos inherentes al funcionamiento de las instituciones beneficiarias que se apartan de lo previsto en la norma, que fueron aprobados por INEFOP. -

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendaciones

- 1- Proceder al análisis de las rendiciones de cuentas conforme a lo dispuesto en el espíritu y la letra de la norma que las regula, no aceptando en consecuencia todo aquello que se aparte de la misma. -
- 2- Revisar la totalidad de lo rendido desde 2017 y descontar de futuros pagos todos los gastos que implicaron apartamientos de la norma de referencia. -
- 3- Realizar la revisión antes mencionada, con especial énfasis en las formalidades de los documentos respaldantes.-

Hallazgo No. 3

Gastos admitidos que se apartan de los lineamientos establecidos

Si bien se establecieron por vía de Resolución criterios para las rendiciones de las partidas transferidas a las distintas instituciones, se constató que en las mismas hubo gastos que se apartan de los lineamientos conceptuales y formales establecidos en forma reiterada y continua y que no fueron advertidos por parte de INEFOP, como se exhibe a modo de ejemplo:

- Sueldos de personal administrativo que alcanzan el 100% de su nominal.
- 100 % de tarifas de servicios públicos (UTE, ANTEL, OSE).
- Gastos de mantenimiento edilicio.
- Cursos que no tienen vinculación con la negociación colectiva.

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendaciones

1. Generar un sistema de control efectivo de las rendiciones de cuentas que se presentan.
2. Ceñirse en forma estricta a lo dispuesto por la reglamentación vigente. -

Hallazgo No. 4

Aprobación y liberación de fondos

El Consejo Directivo aprueba las entregas de fondos previo informe favorable de la Gerencia de Administración Financiera y la correspondiente solicitud de la institución. No se obtuvo evidencia que se solicite por parte del Consejo Directivo a las instituciones una planificación respecto del destino de los fondos a liberar, ni plazos para su rendición y/o reintegro. Esto imposibilita una adecuada planificación y control del gasto de INEFOP y no permite realizar a posteriori una evaluación y seguimiento del cumplimiento del destino de esos recursos. -

No existe un procedimiento que implique solicitar un memo respecto de cuál va a ser el objeto del gasto, lo cual permitiría rechazar a priori gastos fuera del marco normativo. Esto permitiría una vez efectuado el gasto corroborar el destino conforme a lo solicitado facilitando finalmente un tercer control por parte de Inefop de posibles apartamientos que de verificarse deberían disparar un mecanismo de justificación que debería ser convalidado por el Consejo Directivo antes de liberar la partida.-

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendaciones

- 1 - Definir un protocolo que establezca la presentación de un proyecto sobre el destino de los fondos y que el mismo se enmarque en los objetivos del literal Ñ.-
- 2- No entregar fondos a las entidades que no cumplen con este protocolo y/o no rinden en los plazos estipulados en un futuro protocolo de forma de evitar un uso indebido de los fondos.-

Hallazgo No. 5

Oposición de intereses

Las transferencias bancarias realizadas a las instituciones son aprobadas por el Consejo Directivo a través de planillas que provee la Gerencia de Administración y Finanzas. Las mismas son realizadas a una sola firma por parte de la encargada de dicha gerencia, sin contar con otra firma de otro Jerarca de INEFOP que avale las mismas. Además quien realiza las transferencias bancarias , es la encargada de controlar e informar las rendiciones de las entidades, concentrando así todas las funciones en una misma área.-

Criticidad del Hallazgo



Recomendación

- 1- Realizar las transferencias bancarias a dos firmas. –
- 2-Generar en el ámbito de la Secretaría Ejecutiva un sector para realizar estos controles.-

Hallazgo No. 6

Transferencias por mayor importe al aprobado

Para realizar la transferencia de fondos se requiere la aprobación del Consejo Directivo, donde se detalla Institución y monto a transferir. Se constató que se hicieron transferencias parciales que no superan el tope anual por importes superiores y con fecha anterior a los establecidos en la resolución que los habilita.-

Criticidad del Hallazgo



Recomendación

Extremar los cuidados a efectos de que cada partida cuente con la aprobación en tiempo y forma del monto por parte del Consejo y no transferencias de hecho con resoluciones posteriores y por montos no coincidentes.-

Hallazgo No. 7

Rendiciones documentales por mayor monto al transferido.

El Consejo Directivo aprobó rendiciones por importe mayor al monto transferido, quedando excedido a cuenta de futuras transferencias. En consecuencia, en períodos siguientes habrá rendiciones con comprobantes que no corresponden al período objeto de rendición en ese momento.-

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendación

No aceptar rendiciones con esas características.-

Hallazgo No. 8

Sistema de Información

El sistema de gestión k2b, no permite realizar consultas directas sobre las transferencias realizadas, debiendo aplicar otros recursos como planillas Excel con filtros y tablas dinámicas para obtener la información, lo que no garantiza que la misma sea confiable.-

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendación

Evaluar el uso del programa y/o realizar adaptaciones que permitan obtener la información sin que medien otros procedimientos que puedan distorsionar la información y garanticen la confiabilidad de la misma. -

Hallazgo No. 9

Seguimiento del impacto y resultados

No se obtuvo evidencias acerca de un sistema anual de evaluación del impacto y los resultados del gasto efectuado en la mejora de la negociación colectiva. De contar con el mismo sería posible limitar desviaciones y realizar eventuales mejoras a la calidad del gasto en la materia.-

Criticidad del Hallazgo

 Extremo

Recomendación

Implementar un sistema de evaluación y monitoreo del gasto que permita ejecutar el mismo con los debidos cuidados teniendo en consideración que se trata de fondos públicos por los cuales se debe rendir cuentas a la ciudadanía .-

ANEXO - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

