



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

INSTITUTO DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN, LA EXPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS E IMAGEN PAÍS – URUGUAY XXI

Informe de Auditoría

Montevideo, 10 de septiembre de 2020

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar si la administración y utilización de los recursos por parte de URUGUAY XXI se realiza de manera eficaz y eficiente en relación con sus cometidos, y de conformidad a la normativa.

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

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 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

Uruguay XXI planifica y ejecuta sus recursos a través de planes operativos a nivel de cada gerencia. Sin embargo, los planes, programas y presupuestos no están debidamente aprobados por el Consejo de Dirección, órgano máximo del Instituto a quien la ley le fija estas atribuciones.

Existen debilidades que exponen al organismo a ineficiencias y ausencia de transparencia en el proceso de selección y contratación de servicios tercerizados y consultorías debido a que la difusión de los llamados se realiza únicamente en la web del organismo, los términos de referencia no contienen los criterios de selección de los postulantes, no existe documentación respaldante que avale los méritos acreditados y no se evidenciaron controles respecto al cumplimiento de las formalidades (acreditación de la representación y certificación de firmas) en la celebración de los contratos con personas jurídicas.

El Organismo no logra medir la eficiencia del gasto a partir de una adecuada evaluación del impacto de las acciones que se llevan adelante. Existen carencias en cuanto al acceso a información relevante que permita medir la incidencia de las políticas ejecutadas por

Uruguay XXI en materia fundamentalmente de exportación de servicios, monto y empleo de las inversiones extranjeras instaladas.

Por último, respecto a las rendiciones de viáticos no existe un criterio uniforme de rendición ni existe una descripción de los gastos, siendo difícil evaluar la pertinencia y control de los gastos en el exterior dado que se rinden comprobantes en otros idiomas.

INFORME DETALLADO

I. Generalidades acerca de URUGUAY XXI

Marco de Referencia.

Cometidos

Uruguay XXI es una persona de Derecho Público no estatal, creada por el art. 202 de la Ley N° 16.736 de 05/01/1996. Los principales cometidos atribuidos de acuerdo a la normativa vigente son los siguientes:

- Realizar acciones promocionales tendientes a lograr el crecimiento de las inversiones extranjeras, así como de las exportaciones de bienes y servicios.
- Promover y coadyuvar a la difusión de la imagen del país en el exterior.
- Gestionar la marca país en lo que respecta al posicionamiento internacional, las inversiones y las exportaciones de bienes y servicios.
- Desarrollar y prestar servicios de información a inversores potenciales y a los exportadores de bienes y servicios, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Preparar y ejecutar planes, programas y acciones promocionales.
- Coordinar las acciones promocionales de exportaciones de bienes y servicios e inversiones que se cumplan en el exterior.
- Asesorar al sector público en todo lo concerniente a aspectos de promoción de exportaciones de bienes y servicios.
- Implementar la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).
- Coordinar con la Agencia Nacional de Desarrollo las acciones vinculadas a la promoción de inversiones.

El Instituto se comunica y coordina con el Poder Ejecutivo a través de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX).

Estructura Organizativa 1. Dirección

El artículo 205 de la ley 16.736, con la redacción dada por el artículo 356 de la ley 18.719 de fecha 27/12/2010, establece que el Instituto será dirigido por un Consejo de Dirección integrado por un representante de los Incisos MRREE (lo preside), MEF, MGAP, MIEM, MINTUR y MEC, el Director Ejecutivo y cuatro representantes del sector privado.

Atribuciones del Consejo de Dirección

- Aprobar planes y programas anuales preparados por el Director Ejecutivo, los que deberán ser comunicados al Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad.
- Aprobar el presupuesto, la memoria y el balance anual.
- Designar y destituir el personal estable y dependiente del Instituto de Promoción de la Inversión, las Exportaciones de Bienes y Servicios e Imagen País, en base a la propuesta motivada del Director Ejecutivo.
- Dictar el reglamento interno del cuerpo y el reglamento general del Instituto.
- Delegar las atribuciones que estime convenientes en el Director Ejecutivo.

Todos los integrantes del Consejo Directivo participan en forma honoraria.

2. Administración

De acuerdo al art. 206 de la Ley 16.736 y modificativas, la administración está a cargo del Director Ejecutivo, que deberá ser persona de notoria versación en la materia. Es designado por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior, y durará en sus funciones hasta que se formule nueva propuesta y designación.

Atribuciones del Director Ejecutivo:

- Elaborar y someter a consideración del Consejo de Dirección los planes y programas anuales, el presupuesto, la memoria y el balance anual;
- Ejecutar los planes, programas y decisiones del Consejo de Dirección;
- Administrar los recursos del Instituto;
- Cumplir todas las tareas inherentes a la administración gerencial del Instituto, realizando todos los actos y operaciones necesarios para el desarrollo eficaz de la competencia del mismo;
- Representar al Instituto en lo interior y exterior, siempre que no lo haga el Ministro de Economía y Finanzas.

Gerencias

Para el logro de las metas y objetivos establecidos el Instituto se divide en siete gerencias:

- Promoción de Exportaciones
- Promoción de Inversiones

- Post Inversión (Aftercare): brinda apoyo a las empresas instaladas en la mejora de su entorno de negocios y la detección de oportunidades.
- Inteligencia Competitiva: genera y mantiene actualizada la información del escenario competitivo en el que Uruguay desarrolla sus actividades de promoción de exportaciones y capacitación de inversiones extranjeras.
- Imagen y Comunicación: impulsa y maximiza el impacto de las acciones de promoción que lleva a cabo, a través del desarrollo de estrategias de comunicación pensadas para cada mercado y público objetivo.
- Marca País: trabaja para ampliar el posicionamiento en el mundo de *Marca País* y para que sus valores se trasladen a los productos y servicios que produce el Uruguay.
- Administración y Finanzas

3. Recursos Humanos

A marzo de 2020 el Instituto contaba con 92 funcionarios, 83 de ellos en relación de dependencia y el resto (9) corresponde a personas que han celebrado contrato de servicios con el mismo.

Comparativo año 2018-2019

	Año 2018	Año 2019
Personal dependiente	70	79
Consultores	14	10
Total	84	89

El aumento de personal dependiente correspondiente al año 2019 representa un 12,86% respecto al año anterior. Dicho aumento se explica por la incorporación de 25 funcionarios, entre ellos, 7 pasantes y 6 personas que ya cumplían funciones en el Organismo. Asimismo las bajas para este periodo fueron de 16 funcionarios, entre ellos 2 funcionarios despedidos cuyas indemnizaciones por despido totalizaron \$ 1.779.305.

Fuentes de Financiamiento

1. Recursos

Los recursos para financiar la actividad del Instituto de conformidad a lo previsto por el artículo 209 de la ley 16.736 son los siguientes:

- Aporte del Estado a través de las partidas que se aprueben en el Presupuesto Nacional
- Aporte de los particulares a través del financiamiento total o parcial de programas específicos.
- Aporte periódico que realicen las empresas privadas, mediante cuotas por servicios regulares o circunstanciales ☐ El producido de los servicios que preste.
- Herencias, legados y donaciones que acepte.
- Fondos provenientes de la cooperación, cualquiera sea su origen.
- Todo otro recurso que le sea atribuido.

2. Estructura de Ingresos

La principal fuente de ingresos para el Instituto proviene de los aportes realizados por el Estado, los cuales representaron en el año 2019 un 82,95% del total de los ingresos.

Ingreso	Importe en \$	%
Aportes estatales	246.024.610	82,95%
Ingresos VUCE (*)	19.936.845	6,72%
Ingresos varios	30.643.273	10,33%
TOTAL	296.604.728	100%

(*) De acuerdo al art. 380 de la Ley 19.149 de 11 de noviembre de 2013, la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) podrá establecer precios que deban abonar los usuarios por los servicios que ésta preste, los que serán recursos del Instituto. A partir de julio 2016 la VUCE comenzó a cobrar los servicios prestados.

Aportes estatales: En el ejercicio 2019 se incrementaron un 40,17% según se describe a continuación:

Ingreso Estatales (en \$)	Año 2018	Año 2019
Según Ley de Presupuesto (1)	119.370.000	158.690.000
Refuerzos Operativos (2)	56.142.968	83.386.450
Otros	-	3.948.160
TOTAL	175.512.968	246.024.610

Las diferencias se deben a:

1. A que a partir de enero 2019 los créditos presupuestales correspondientes a financiación externa pasan a rentas generales de acuerdo al art. 312 de la Ley 19.670 del 15/10/2018.
2. En el 2018 se recibieron cuatro partidas adicionales y seis partidas en el 2019, aprobadas según resoluciones del MEF, por el cual se refuerza el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".

3. Disponibilidades e Inversiones Temporarias

Se detalla a continuación la composición de las Disponibilidades e Inversiones Temporarias correspondiente a los ejercicios 2018 y 2019.

DISPONIBILIDADES (en \$)

	Año 2018	Año 2019
Caja USD	31.272	19.139
Fondo Fijo	5.000	7.000
Banco C.C M/N	29.670.687	6.226.773
Banco C.C USD	37.481.671	62.654.608
TOTAL	67.188.630	68.907.520

INVERSIONES TEMPORARIAS - Corto Plazo (en \$)

	Año 2018	Año 2019
PF Nacionales	-	29.405.334
PF M/E	-	2.241.882
TOTAL	-	31.647.216

Egresos

1. Distribución del Gasto por Área

Los principales egresos del Instituto provienen de los gastos de administración y ventas (GAV), dichos egresos en el año 2019 representaron un 48,95% del total.

Área	Importe en \$	%
Promoción de Inversiones	14.271.014	5,39%
Promoción de Exportaciones	17.034.318	6,44%
Aftercare	16.881.547	6,38%
Inteligencia Competitiva	4.534.058	1,71%
Imagen y Comunicación	7.811.509	2,95%
Marca País	9.281.229	3,51%
VUCE	16.292.650	6,16%
GAV	129.558.040	48,95%
Otros	49.003.169	18,51%
TOTAL	264.667.534	100%

2. GAV

Dentro de los GAV, los egresos más importantes corresponden a los rubros salariales y cargas sociales, la sumatoria de dichos rubros representan un 75,48% (\$97.792.074) del total. El rubro Beneficios al personal corresponde a una partida fija de \$ 4.381 (al 31/12/19) que reciben los funcionarios en tickets alimentación.



3. Gastos mayores a \$2.000.000

Los gastos mayores a \$2.000.000 representan un 87% (\$228.969.867) de los gastos totales realizados en el ejercicio 2019. Se detalla a continuación los rubros que integran esta clasificación:

Rubro	Importe en \$
Rubros Salariales	95.378.493
Servicios de Terceros	37.054.308
Eventos Internacionales	28.588.990
Gastos en el Exterior	21.009.757
Aportes y Gestión de proyectos	13.614.888

Pasajes y Estadías	9.233.264
Arrendamientos	7.297.969
Consultorías	5.997.512
Eventos (Marca y TIC)	5.126.630
Amortizaciones	3.292.674
Otros	2.375.382
TOTAL	228.969.867

a. Eventos Internacionales

Los principales eventos costeados en el año 2019 fueron:

1.	Expo Beijing	12.411.967
2.	Misión China	6.395.830
3.	Misión Alemania	2.606.434
4.	Misión Japón	2.206.563
5.	Misión Brasil	1.057.120

b. Servicios tercerizados

A continuación se detallan los importes totales en pesos uruguayos referentes a este rubro:

1.	Servicios de Terceros	16.970.627
2.	Servicio Mantenimiento y Administración	10.277.150
3.	Servicios Externos de Comunicación	5.211.930
4.	Servicio de Apoyo	2.473.107
5.	Otros Servicios	2.121.494

II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 4 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 - Incumplimiento de atribuciones		x		
2 - Selección y contratación de Servicios Tercerizados y Consultorías		x		
3 - Indicadores de impacto		x		
4 - Debilidad del control sobre rendiciones de viáticos			x	

Hallazgo No. 1

Incumplimiento de atribuciones

El Consejo, órgano máximo del Instituto, tiene entre sus atribuciones:

- *Aprobar los planes y programas anuales, preparados por el Director Ejecutivo, aprobar el presupuesto, la memoria y el balance anual.* De las Actas del Consejo existentes, no surge la aprobación de ninguno de estos temas a excepción de los balances.
- *Designación y destitución del personal estable y dependiente del Instituto en base a propuesta motivada del Director Ejecutivo.* Sin embargo, en el año 2019, se constató la contratación de 18 funcionarios y se produjeron 2 despidos, no existiendo resolución del Consejo de Dirección. Estas decisiones se resolvieron en la órbita del Director Ejecutivo sin ser refrendadas por el Órgano competente.

Cabe precisar que no existe Resolución de delegación de atribuciones del Consejo de Dirección en el Director Ejecutivo.

Riesgos asumidos por el Organismo

Se adopten decisiones no ajustadas a Derecho.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Cumplir con las atribuciones asignadas por ley, dejando constancia en las actas de Consejo las resoluciones pertinentes.
2. Delegar atribuciones, en caso de considerarlo necesario, a los efectos de dar cumplimiento a la normativa vigente

Hallazgo No. 2

Selección y contratación de Servicios Tercerizados y Consultorías

En el proceso de selección y contratación de servicios tercerizados y consultorías se constataron las siguientes debilidades:

- Si bien en las actas de la Comisión Asesora se manifiesta que la publicación del llamado se hizo en varios medios de comunicación, la mayoría de los llamados son difundidos exclusivamente por la página web de UXXI.
- De los 27 llamados publicados en el 2019, el 89% de los términos de referencia de los llamados no establecen los criterios y escalas de puntuación con los que se evaluará a los postulantes.
- No existe evidencia de la acreditación de los requisitos y aptitudes que se valoran en el proceso de selección (título universitario, estudios de posgrados, idiomas, etc.). En los antecedentes lo único que consta es el curriculum vitae elaborado por el postulante.
- Respecto a la celebración de contratos con personas jurídicas no surge evidencia del control pertinente de la representación y vigencia de la misma. Asimismo, no luce certificación de firmas que den fe de la fecha cierta de la suscripción del contrato, habilidad y autenticidad de las firmas de los otorgantes.

Riesgos asumidos por el Organismo

- No captar a las mejores posibles ofertas y candidatos y/o tener que declarar desierto un llamado.
- Falta de transparencia en el proceso de selección.
- Interposición de recursos por los posibles damnificados.
- Impugnación del contrato celebrado.

Criticidad del Hallazgo



Recomendaciones

1. Dar una mayor difusión a los llamados abiertos a empresas tercerizadas y consultores.
2. Establecer en los Términos de Referencia de los llamados las pautas y criterios de evaluación para el proceso de selección.
2. Solicitar acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos en los llamados y que sean conservados dentro de los antecedentes del llamado.
3. Exigir la acreditación de la representación de las personas jurídicas a las que contrate UXXI y su vigencia.

Hallazgo No. 3

Indicadores de impacto

Al ejercicio 2019, los principales índices de gestión de los sectores definidos como sustantivos por Uruguay XXI, están vinculados con el Sector de Exportaciones y Promoción de Inversiones. En los 2 casos, existen carencias en cuanto al acceso a información íntegra y relevante, sobre los resultados generados en las empresas vinculadas con Uruguay XXI que impiden evaluar y medir el impacto de las acciones realizadas por el organismo.

El índice del sector exportaciones compara el costo asociado por eventos y actividades asumidos por Uruguay XXI, con el resultado de exportaciones generadas por empresas participantes. La debilidad de este índice se asocia a la dependencia de la información a ser proporcionada por las empresas clientes de Uruguay XXI, y de las cuales se obtiene escasa respuesta. De las mediciones de las exportaciones asociadas a los eventos del primer semestre de 2019, se obtuvo menos de un 10% de respuestas de las empresas participantes.

En términos generales, se cuenta con información íntegra y relevante respecto a las exportaciones de bienes, al tener acceso a la base de datos que brinda la Dirección Nacional de Aduanas. Sin embargo, para las exportaciones de servicios y/o exportaciones combinadas de bienes y servicios se depende de la información a ser proporcionada por la empresa.

El índice instrumentado en el sector de promoción de inversiones, mide el nivel de contactos generados, y el número de empresas resueltas a invertir en el país. No tienen

acceso a información cualitativa que permita visualizar el impacto generado por cada inversión confirmada (monto invertido, nivel de mano de obra generada, y su correspondiente proyección) en términos de valor agregado.

Riesgos asumidos por el Organismo

- Políticas ineficientes sin medición
- Toma de decisiones sin información de calidad

Criticidad del Hallazgo



Recomendaciones

1. Para el sector de exportaciones, al momento de concretar el acuerdo en donde se habilita a la participación de empresas en los eventos organizados por Uruguay XXI, se formalice el compromiso de entrega de información requerida por el Instituto, condicionando la participación en futuras actividades en caso de incumplimiento.
2. Para el sector de Promoción de Inversiones, promover acuerdos con otros Organismos para acceder a información cualitativa de los niveles de inversión generados por las empresas extranjeras promovidas por Uruguay XXI.

Hallazgo No. 4

Debilidad del control sobre rendiciones de viáticos

El personal de UXXI que debe viajar al exterior percibe un viático para solventar los gastos de locomoción, alimentación y hospedaje. El monto del viático es el 100% de la escala básica que fija el Ministerio de Relaciones Exteriores, según el destino. En caso de que no se pernocte se otorga el 40% del viático reglamentario. Lo mismo en el caso que el gasto del hotel se encuentra cubierto y no deba ser asumido por UXXI. Previo al viaje se le entrega al funcionario en efectivo el 40% del monto total asignado y una tarjeta corporativa.

Dentro de los 5 días hábiles siguientes a su reintegro, el funcionario debe presentar la rendición de cuenta documentada de los gastos realizados.

- Las rendiciones de cuentas no siguen un criterio de uniformidad, se comprobaron distintas formas de presentación de las rendiciones. No existe un lineamiento

- uniforme que deban cumplir los funcionarios, los criterios son definidos por cada sector de UXXI.
- No siempre surge de la rendición, los gastos asociados al hospedaje a efectos de poder controlar que no se supere el monto límite del viático.

No surge con claridad los conceptos de determinados gastos al no presentarse listado detallado de los gastos asumidos y rendirse comprobantes en otros idiomas por lo que resulta difícil el control de su pertinencia.

- Se comprueba el uso de tarjetas personales de los funcionarios, cuando los gastos se pueden atender tanto en efectivo como con la tarjeta corporativa.
- El formulario de rendición de cuenta no siempre es firmado por el funcionario que participa de la Misión en el Exterior.
- Cuando el gasto del hotel lo abona directamente UXXI, no está estipulado reducir el viático a un 40%. Si el hospedaje abonado por UXXI es menor al 60%, la persona pueda gastar más de un 40% en alimentación y locomoción.

Riesgos asumidos por el Organismo

- Que se realicen gastos superiores al monto asignado según destino
- Que se autoricen gastos que no correspondan ser asumidos por el Organismo.

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

1. Mejorar los formularios que respaldan la rendición de cuenta. Deben contener toda la información vinculada con la Misión en el Exterior, debiendo ser formado por 3 cuerpos de información y recoger la firma de los funcionarios que participen en cada una de las etapas:
 - a) El primer cuerpo debe estipular toda la información genérica vinculada con la Misión en el exterior: Funcionario, destino, valor de pasajes, estadía y viáticos asignados.
 - b) El segundo cuerpo, detalle de los gastos asumidos por el funcionario clasificado según los conceptos (alimentación, traslados, etc.) con el respaldo ordenado de la documentación vinculada.
 - c) El tercer cuerpo, detalle del resultado de la fiscalización de la rendición presentada



2. Incorporar en el reglamento de viáticos la limitación de que los viáticos no deben superar el 40% del monto asignado en todos los casos, independientemente de quién asume el pago de la estadía.
3. Incorporar al Reglamento de viáticos y tarjetas corporativas la prohibición del uso de tarjetas personales.

ANEXO - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

