



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Departamento de Control de  
Rendiciones de Cuentas

## **Informe de Auditoría**

Montevideo, 30 de diciembre de 2020

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar la eficacia de los controles realizados sobre las rendiciones de cuentas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil y cooperativas de trabajo en el marco de la ejecución de los programas del Ministerio.

La evaluación se realizó para el período 01/01/2018 – 31/12/2019, sin perjuicio de que para algunos procedimientos se consideró un período más extenso.

### CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

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

Evaluidos los controles sobre las rendiciones de cuentas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil y cooperativas de trabajo, se concluye que las actividades de control presentan debilidades significativas que afectan los principios de transparencia, legalidad y buena administración de los fondos públicos. Esto se fundamenta en las siguientes constataciones:

1. Los procedimientos de control implementados son insuficientes, con criterios diferentes para su revisión y no en todos los casos se verifica su cumplimiento: i) se observa liberación de partidas con fondos pendientes de rendición; ii) no se exige que los gastos de administración se rindan mediante la presentación de la documentación que justifica el gasto. Asimismo, no existe un control que permita garantizar que las organizaciones se encuentren al día con el pago de los alquileres.
2. No se cuenta con un sistema de información único que sea íntegro y confiable respecto a la información de los convenios celebrados por el MIDES. Existen convenios que no se encuentran controlados a través de los mecanismos implementados mediante el sistema ODOO; si bien la DIGESE dispuso que a partir

del 01/07/18 todas las Organizaciones que tengan convenio con el MIDES deban presentar las rendiciones de cuentas de las partidas recibidas a través del ODOO, 80 convenios con inicio en el año 2019 por un total de \$ 89.800.640 no fueron rendidos siguiendo esta disposición.

3. Si bien el DCRC exige la presentación del informe de rendición de cuentas emitido por Contador Público de acuerdo a la Ordenanza 77 del TCR, no verifica la presentación de los mismos en los plazos establecidos.
4. Se verificaron rendiciones: i) que no cuentan con documentación respaldante o que no cumplen con las formalidades exigidas normativamente; ii) con comprobantes duplicados o con gastos rendidos que por su naturaleza no corresponden; iii) sin el registro en el sistema ODOO del aval de los supervisores de los programas, para los gastos que lo requieren.

Por otra parte, se constató falta de previsión sobre las obligaciones legales asumidas por las partes contratantes de un convenio, lo que llevo a que personal contratado en el marco del convenio se encuentre registrado en nómina de BPS, planilla de control de trabajo y póliza de seguro del MIDES. Así mismo, existieron incumplimientos ante el BPS, lo que derivó en pérdidas económicas producto del pago de multas y recargos.

## INFORME DETALLADO

### I. Generalidades

#### Marco de Referencia.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) es creado por la Ley Nº 17.866 de 21/03/2005 reglamentado por el Decreto 260/005 de 26/08/2005, concordantes y modificativos.

El MIDES ejecuta sus políticas y/o programas, en parte, a través de la celebración de convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Cooperativas de Trabajo y Organismos Públicos. En el artículo 9 de la mencionada ley se determinan las competencias del Ministerio, específicamente el literal k) establece que le compete al ministerio: fiscalizar, con carácter preceptivo, a toda institución privada con la que ejecute programas sociales bajo la modalidad de convenios, en cuanto al cumplimiento efectivo de los mismos.

En oportunidad de la ejecución de los programas del MIDES, a través de las Direcciones Nacionales (DN), se realizan llamados públicos a OSC y/o cooperativas de trabajo. Una vez realizado el proceso de selección, se realiza un convenio con cada organización adjudicataria, estableciendo entre otros aspectos, los objetivos, obligaciones de las partes, plazos y financiamiento del proyecto.

En este marco se elabora un presupuesto por parte del Departamento de Control y Seguimiento del Gasto de la División Contabilidad y Presupuesto para afrontar los gastos de gestión del convenio contemplando, según el caso, los siguientes rubros: i) sueldos, ii) cargas sociales, iii) gastos de funcionamiento, iv) alquiler, v) gastos administrativos, vi) imprevistos, etc. Por otra parte, el cronograma de liberación de fondos, establece partidas parciales; la primera se libera al inicio del convenio, estando las partidas siguientes condicionadas a la rendición de la partida anterior.

#### Normativa aplicable

Los artículos 132 y 133 del TOCAF establecen la obligación y forma de presentación de las rendiciones de cuentas para los Organismos, Servicios o Entidades no Estatales. Asimismo, el artículo 159 del mismo cuerpo normativo y el artículo 199 de la ley 16.736 de 5/01/1996 con la redacción dada por el artículo 17 de la ley 19.535 de 25/09/2017 preceptúa que deberán ser presentados sus estados financieros con dictamen de auditoría externa ante el Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), siempre que cumplan las condiciones establecidas en la norma. No obstante ello, dichos Organismos, también presentarán ante la AIN, una copia de los mismos dentro de los 90 días del cierre del ejercicio.

Según lo dispuesto por la Ordenanza N° 77 del TCR el Organismo que reciba fondos públicos debe rendir cuenta documentada a través de una certificación extendida por un Contador Público en el plazo de 60 días contados a partir del último día del mes en que se recibieron los fondos o valores.

Por Resoluciones del TCR de fecha 28/08/2013 y del 04/07/2018, se dispuso que a partir del 1 de enero de 2014 el Informe emitido por el Contador Público debe efectuarse de acuerdo al Pronunciamiento N° 20 del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay.

### **Estructura organizativa**

El Decreto 273/013 del 02/09/2013 aprueba el proyecto de reformulación de la estructura organizativa y los nuevos puestos de trabajo del Ministerio. En el mismo se establece que el Área Financiero Contable entre sus actividades claves deba realizar el *control de toda la documentación presentada por la contraparte como rendición de cuentas de fondos entregados en el marco de convenios firmados*. Para lograr este fin, es que jerárquicamente supervisa al Departamento de Control de Rendiciones de Cuentas (DCRC).

Por su parte, con fecha 13 de marzo de 2014, la Resolución 371/014 convalida la estructura organizativa resuelta por el Decreto anterior, individualizando e identificando las unidades organizativas que la componen. En la misma, se hace referencia a los cometidos del DCRC, entre los que se destacan:

- Proporcionar información en la materia a los Jerarcas del Inciso y a las unidades ejecutoras que lo integran.
- Velar por el cumplimiento de las normas y realizar los controles establecidos por el TOCAF y Normas Concordantes y Complementarias, en el ámbito de su competencia.
- Controlar toda la documentación presentada por la contraparte como rendición de cuentas de fondos entregados en el marco de convenios firmados.
- Realizar los ajustes de salarios, IPC y otros, establecidos en las cláusulas de los convenios y verificar que las Organizaciones lo lleven a cabo de acuerdo a la normativa vigente.
- Coordinar con las OSC y otras entidades las rendiciones de cuentas.
- Elaborar los instructivos necesarios en cuanto a los gastos autorizados y la forma de presentación de las rendiciones de cuenta de acuerdo a las especificidades de los llamados en trámite.
- Una vez aprobada la rendición correspondiente, realizar en el SIIF la obligación de pago de la cuota establecida en el convenio.

- Recabar el aval del Director responsable del programa para realizar el pago de la cuota correspondiente.

Para el cumplimiento de los mismos, cuenta con 10 funcionarios de perfil contable administrativo, entre quienes se distribuyen los distintos convenios a controlar.

### **Sistema Integrado de Rendición de Cuentas (SIRC - ODOO)**

El DCRC cuenta con un sistema informático para la presentación de las rendiciones de cuentas y el control de las mismas.

Dicho sistema opera como medio de comunicación entre el DCRC y la Organización que debe presentar información y documentación respaldante de los gastos, quedando constancia de los distintos momentos del proceso, como ser, creación de la rendición de cuentas por parte del organismo, fecha de control por parte del funcionario del departamento, etc. También se realizan las objeciones por parte del Departamento, que la contraparte debe corregir en el sistema. A su vez, el ODOO permite ingresar el presupuesto asignado de los convenios discriminado por rubro de gasto y monto.

### **Procedimientos de control del DCRC**

La Dirección General de Secretaría (DIGESE) comunicó en nota de fecha 25/06/2018 dirigida a todas las Organizaciones que tenían convenio con MIDES, que a partir del 01/07/18 se implementaría el Sistema Integrado de Rendición de Cuentas (SIRC - ODOO) en el cual se deberán presentar las rendiciones de cuenta de todas las partidas recibidas. Se adjuntó a dicho comunicado el “Instructivo General de Rendiciones de Cuentas”, como guía para que las Organizaciones carguen al sistema las rendiciones de cuentas y la documentación respaldante.

Las Organizaciones deben presentar el informe de rendición de cuentas (IRC) y la declaración jurada de los representantes de acuerdo a la Ordenanza 77 del TCR. A su vez, se le exige la presentación de la siguiente documentación:

- Planilla de rendición de gastos en la cual se detallan cada uno de los gastos. Dicha Planilla será la que surja del SIRC – ODOO una vez ingresados todos los gastos rendidos en el período de referencia.
- Planilla de sueldos.
- Recibos de sueldo firmados de cada uno de los integrantes del equipo técnico.
- Boleto de BPS, y su respectivo pago.
- Boleto de BSE, y su respectivo pago.
- Nómina validada por BPS.
- Planilla unificada de trabajo.
- Avaes (autorización del referente MIDES de gastos extraordinarios no establecido en el presupuesto).

En agosto 2019, se difundió por parte de la DIGESE, un informe con 9 puntos que determinan los controles a realizar en cada rendición para su aprobación en el SIRC – ODOO:

1. Verificar los saldos en el IRC y en la DJ con la planilla de gastos de ODOO.
2. Controlar timbre profesional en el IRC y la DJ.
3. Controlar que el IRC esté firmado por un Contador, con contrafirma y N° de Caja de Profesionales.
4. Controlar que la DJ este firmada, con contrafirma y cargo del firmante.
5. Verificar que estén cargadas las horas semanales en la liquidación salarial.
6. Controlar autorizaciones subidas en aquellos gastos mayores a \$3.000 o para montos establecidos por el programa.
7. Controlar autorizaciones en rubros no presupuestados y autorizados.
8. Verificar que este cargada en proveedores RUPE BPS, BSE y nómina validada en los meses rendidos.
9. Verificar que estén subidos en liquidaciones salariales los recibos.

### Información de los convenios

De la información brindada por el DCRC de los datos suministrados por el sistema ODOO para el período objeto de análisis, surge que:

| Período  | Entidades con convenio vigente | Cantidad de Convenios firmados | Importe total en \$ convenido |
|----------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| AÑO 2018 | 147                            | 469                            | 1.451.355.236,00              |
| AÑO 2019 | 163                            | 489                            | 1.793.523.407,00              |

El siguiente cuadro muestra para los años 2018 y 2019 el importe total convenido en pesos distribuido por subproyectos:

| Subproyectos                                             | Monto \$ según<br>ODOO Año 2018 | Monto \$ según<br>ODOO Año 2019 |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Programas en Territorio                                  | 9.386.936,00                    | 1.580.997,00                    |
| Atención a Situaciones de Discapacidad y Dependencia     | 7.238.856,00                    | 35.998.154,00                   |
| <b>PRONADIS</b>                                          | <b>16.625.792,00</b>            | <b>37.579.151,00</b>            |
| Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos             | 39.017.567,00                   | 33.701.307,00                   |
| Juventud y Trabajo                                       | -                               | 1.676.270,00                    |
| Estrategia Ruralidad                                     | -                               | 10.207.822,00                   |
| Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades Laborales | 4.281.244,00                    | 4.595.128,00                    |
| Emprendimientos Productivos                              | 403.746,00                      | -                               |
| Uruguay Trabaja                                          | 305.554.305,00                  | 317.957.322,00                  |
| Programa Uruguay Clasifica                               | 29.997.553,00                   | 17.538.301,00                   |
| <b>D.N ECONOMÍA SOCIAL E INTEGRACIÓN LABORAL</b>         | <b>379.254.415,00</b>           | <b>385.676.150,00</b>           |
| S.O.C.A.T.                                               | 96.062.426,00                   | 100.796.720,00                  |
| Descentralización                                        | 9.859.000,00                    | 7.719.120,00                    |
| <b>D.N. GESTIÓN TERRITORIAL</b>                          | <b>105.921.426,00</b>           | <b>108.515.840,00</b>           |
| Calle                                                    | 310.285.762,00                  | 435.540.372,00                  |
| Captación y derivación                                   | 3.669.320,00                    | 20.949.467,00                   |
| Casas Asistidas                                          | 12.582.279,00                   | 34.314.813,00                   |
| Madres con N.N.A. (Niños, Niñas y Adolescentes)          | 211.367.355,00                  | 247.765.702,00                  |
| Cercanías - Gastos                                       | 76.556.493,00                   | 77.237.190,00                   |
| Centros de Cuidado                                       | 68.167.076,00                   | 102.285.617,00                  |
| <b>D.N PROTECCIÓN INTEGRAL EN SITUACIÓN VULNERACIÓN</b>  | <b>682.628.285,00</b>           | <b>918.093.161,00</b>           |
| Socioculturales                                          | 2.299.581,00                    | 1.497.900,00                    |
| Inclusión Educativa                                      | 1.693.117,00                    | 589.198,00                      |
| Derechos Humanos                                         | 1.150.000,00                    | 48.899.816,00                   |
| <b>D.N. PROMOCIÓN SOCIOCULTURAL</b>                      | <b>5.142.698,00</b>             | <b>50.986.914,00</b>            |
| Políticas Públicas                                       | 2.822.928,00                    | 2.412.961,00                    |
| Políticas Territoriales de Género                        | 94.712,00                       | -                               |
| Violencia basada en género                               | 158.404.038,00                  | 197.363.227,00                  |
| <b>INMUJERES</b>                                         | <b>161.321.678,00</b>           | <b>199.776.188,00</b>           |
| Inmayores                                                | -                               | 4.133.384,00                    |
| <b>INMAYORES</b>                                         | <b>-</b>                        | <b>4.133.384,00</b>             |
| Jóvenes en Red                                           | -                               | 2.836.200,00                    |
| Casa Inju                                                | 1.472.500,00                    | 6.249.385,00                    |
| UDECOM                                                   | 6.650.830,00                    | 3.925.000,00                    |
| División Territorio y Descentralización                  | 65.996.482,00                   | -                               |
| <b>INJU</b>                                              | <b>74.119.812,00</b>            | <b>13.010.585,00</b>            |
| Otros subproyectos                                       | 26.341.130,00                   | 75.752.034,00                   |
| <b>Totales por año</b>                                   | <b>1.451.355.236,00</b>         | <b>1.793.523.407,00</b>         |

Para la aplicación de procedimientos de auditoría que implican el análisis de rendiciones de cuenta presentada y aprobadas por los funcionarios del DCRC, se tomó como base una muestra de 2,5% de los convenios que representan el 5,64% del total de los importes de convenios firmados en el periodo. Los mismos se detallan a continuación:

| Nro. Interno               | Fecha inicio | Fecha final | Monto de Convenio (\$) |
|----------------------------|--------------|-------------|------------------------|
| 201804-00001               | 03/04/2018   | 02/04/2019  | 1.389.513,00           |
| 201804-00003               | 02/04/2018   | 02/04/2019  | 1.294.361,00           |
| 201804-00006               | 03/04/2018   | 02/04/2019  | 1.165.557,00           |
| 201804-00012               | 03/04/2018   | 02/04/2019  | 1.178.403,00           |
| 201804-00052               | 03/04/2018   | 02/04/2019  | 1.374.332,00           |
| 201804-00054               | 26/04/2018   | 25/04/2019  | 9.428.080,00           |
| 201804-00059               | 03/04/2018   | 02/04/2019  | 1.165.557,00           |
| 201804-00070               | 26/04/2018   | 25/04/2019  | 8.591.844,00           |
| 201804-00071               | 26/04/2018   | 25/04/2019  | 8.591.844,00           |
| 201805-00038               | 02/05/2018   | 01/05/2019  | 3.415.572,00           |
| 201805-00051               | 02/05/2018   | 01/05/2019  | 4.654.095,00           |
| 201806-00018               | 01/06/2018   | 31/05/2019  | 3.778.473,00           |
| 201806-00031-R1            | 01/06/2019   | 31/05/2020  | 4.089.600,00           |
| 201806-00075               | 15/06/2018   | 14/06/2019  | 10.781.844,00          |
| 201806-00075-R1            | 14/06/2019   | 25/04/2020  | 10.693.630,00          |
| 201808-00203               | 07/08/2018   | 06/04/2019  | 2.463.852,00           |
| 201808-00251               | 07/08/2018   | 06/04/2019  | 2.935.295,00           |
| 201808-00387               | 07/08/2018   | 07/04/2019  | 34.291.160,00          |
| 201809-00321               | 23/09/2018   | 22/09/2020  | 8.949.474,00           |
| 201811-00323-R2            | 01/11/2019   | 31/10/2020  | 17.094.955,00          |
| 201812-00403               | 26/12/2018   | 25/12/2019  | 11.073.060,00          |
| 201902-00022               | 23/02/2019   | 22/02/2020  | 11.930.890,00          |
| 201909-00222               | 01/10/2019   | 30/09/2020  | 4.182.686,00           |
| 201910-00156               | 15/10/2019   | 14/10/2020  | 18.560.000,00          |
| <b>TOTAL DE LA MUESTRA</b> |              |             | <b>183.074.077,00</b>  |

Sin perjuicio de la muestra anterior, para el análisis de los distintos temas que se fueron abordando en el transcurso del trabajo de auditoría (alquileres, gastos de administración, adelantos de tesorería, etc.) se estudiaron otros expedientes para el examen puntual de los mismos vinculados a cada uno de esos puntos.

## I. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 12 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 |
|---------------------------------------------------------------------|---------|------|-------|------|
| 001 – Deficiencia en la información                                 | X       |      |       |      |
| 002 – Debilidades del Sistema OD00                                  | X       |      |       |      |
| 003 – Rendiciones de cuentas no integradas al Sistema OD00          | X       |      |       |      |
| 004 – Procedimientos de control definidos para el DCRC              | X       |      |       |      |
| 005 – Controles sobre la documentación y registro en el OD00        |         | X    |       |      |
| 006 – Liberación de fondos anticipados sin controles previos        | X       |      |       |      |
| 007 – Periodicidad en la presentación de las rendiciones de cuentas | X       |      |       |      |
| 008 – Convenio Nro. 201808-00387                                    | X       |      |       |      |
| 009 – Gastos de alquileres                                          | X       |      |       |      |
| 010 – Gastos de administración                                      |         | X    |       |      |
| 011 – Gastos que requieren aval                                     |         | X    |       |      |
| 012 – Control de rendición de cuentas fuera del DCRC                |         | X    |       |      |

### Hallazgo No. 001

#### Deficiencias en la información

La información de los convenios firmados, sus antecedentes y las rendiciones de cuentas de los fondos se encuentran en diversas fuentes de información lo que lleva a que se encuentre dispersa y resulte muy engorroso su seguimiento y monitoreo, a saber:

- Sistema de información OD00
- Rendiciones en formato papel
- Expediente electrónico
- Expediente en formato papel

No existe un registro que contenga la integridad de los convenios que están sujetos a rendición que permita conocer el monto total de los convenios, las partidas que el MIDES entregó a las Organizaciones y cuánto de esos fondos se rindieron o están pendientes de rendir.

Si bien se cuenta con un sistema de expedientes electrónico, aún se mantiene el expediente en formato papel. No existe uniformidad en la información contenida en los mismos en su versión electrónica y en formato papel, por lo cual no es posible garantizar integridad y disponibilidad de la información. Además de que no contengan la misma cantidad de fojas, a su vez se constató que existen fojas sin foliar en los expedientes en papel y que no se encuentran en orden cronológico.

Asimismo en los casos observados para aquellas organizaciones en que se renovaron los convenios, los expedientes que dieron origen al primer convenio no se encuentran acordonados dificultando la construcción de los antecedentes.

En los expedientes electrónicos número 5945/2018, 6299/2018 y 6285/2019, se ha adjuntado información referente a otros convenios y organizaciones.

#### **Riesgos asumidos por el Organismo**

- Pérdida de información.
- No contar con información íntegra, confiable y disponible.

#### **Criticidad del Hallazgo**



Extremo

#### **Recomendaciones**

1. Definir un registro que contemple la integridad de los convenios y que brinde información confiable y útil respecto a los fondos sujetos a rendición.
2. Evaluar y redefinir la composición de los expedientes considerando la normativa vigente

### **Hallazgo No. 002**

#### **Debilidades del Sistema ODOO**

Si bien no se realizó una auditoría informática del ODOO, se constató subutilización y debilidades que no permiten garantizar que la información contenida y brindada en los reportes sea oportuna, confiable e íntegra.

- No permite determinar si un convenio fue completamente cerrado, dado que no está cargada la información respecto a la devolución de los saldos no ejecutados al cierre del convenio (cuando corresponden) por parte de las organizaciones contratantes con el Mides.
- La información que brinda por totales sobre la cantidad de convenios, así como de los que se encuentran validados o cerrados, varía según el módulo del cual se extraiga.

- En la mayoría de las objeciones realizadas en el módulo creado con dicho fin, no se encontró el número de rendición de cuentas al que se hace referencia, por lo cual no se puede realizar su seguimiento. Asimismo, no se deja constancia donde se pueda verificar que la objeción fue corregida por la organización y aprobada por el funcionario del DCRC, a modo de ejemplo se constataron objeciones tales como:
  - Realización de extornos parciales o totales de gastos
  - Corrección de la clasificación errónea de gastos salariales como no salarial o viceversa.
  - Corrección de número de factura que debe ser igual al que surge del comprobante de gasto
- Los comprobantes por parte de las organizaciones pueden ser cargados en el sistema en más de un módulo, lo cual dificulta el control de los adjuntos.
- Si bien se pueden realizar los ajustes de las partidas salariales y no salariales en el propio sistema, se constató que la mayoría de las veces ese recurso no se utiliza.

#### **Riesgos asumidos por el Organismo**

- Pérdida de información
- Falta de integridad y confiabilidad de la información
- Inadecuado seguimiento
- Que se paguen gastos que no corresponden

#### **Criticidad del Hallazgo**

 Extremo

#### **Recomendación**

1. Invertir en capacitación y desarrollo del sistema informático, adaptándolo a las necesidades del Organismo a efectos de que brinde información integra, útil y confiable.

### **Hallazgo No. 003**

#### **Rendición de cuentas no integradas al Sistema ODOO**

Si bien la DIGESE dispuso que a partir del 01/07/18 todas las Organizaciones que tengan convenio con MIDES deban presentar las rendiciones de cuentas de las partidas recibidas a través del ODOO, no todos los convenios se rinden a través del mismo.

Se constataron según información proporcionada por el DCRC que surge del ODOO, 80 convenios con inicio en el 2019 por una suma de \$ 89.800.640 (sin contemplar ajustes) que no fueron rendidos mediante el sistema, no obstante no existe un registro que dé certeza de cuáles son los convenios que se rinden por el sistema y cuáles no.

Del Programa PRONADIS, todos sus convenios se rinden únicamente en formato papel; a su vez, existen otros convenios de distintos Programas que no se rinden por el ODOO, entre los que se encuentran Fortalecimiento de capacidades y oportunidades laborales, Socioculturales, entre otros.

Si bien se consultó al DCRC, no se obtuvo evidencia de los motivos que justifiquen la excepción realizada a estos convenios.

#### **Riesgos asumidos por el Organismo**

- Criterios no uniformes en el control y aprobación de las rendiciones de cuenta.
- Falta de integridad y confiabilidad de la información en el ODOO.

#### **Criticidad del Hallazgo**



Extremo

#### **Recomendación**

1. Introducir todos los convenios al ODOO sin excepciones e implementar la rendición y aprobación de los mismos mediante el sistema.

### **Hallazgo No. 004**

#### **Procedimientos de control definidos para el DCRC**

La normativa vigente exige la presentación de un IRC por parte de Contador Público, el cual lo emite dejando constancia de haber realizado la revisión de una muestra representativa de la documentación.

El Ministerio debe realizar controles complementarios y exhaustivos a efectos de minimizar los riesgos inherentes al manejo de los fondos públicos para lo cual exige de parte de las Organizaciones la presentación de documentación adicional al IRC. Sin embargo se constató que:

- En el DCRC no se cuenta con manual de procedimientos de control de rendición de cuentas que defina los controles a realizar, salvo lo informado por DIGESE de los 9 puntos necesarios para la aprobación de la rendición en el sistema, los cuales se cumplen respecto al cumplimiento en la presentación y formalidades del IRC.
- No se encuentran definidos los controles que se deben hacer respecto a la documentación adicional que se le exige a las Organizaciones.
- No se establece la verificación de la carga en el sistema ODOO de los comprobantes que respaldan cada uno de los gastos no salariales. Para el caso de gastos salariales, se deberá verificar que se haya cargado el archivo, pero no prevé la comprobación de su contenido.
- No se establece la periodicidad ni profundidad del análisis, quedando a criterio de cada funcionario, tampoco se deja evidencia de los controles específicos que se realizan.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- Liberación de partidas sin haber rendido correctamente los gastos anteriores.
- Utilización de fondos en fines distintos a los autorizados.

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendación

1. Diseñar, difundir e implementar un Instructivo donde se definan los procedimientos de control que se deban efectuar para la aprobación de las rendiciones de cuentas considerando la complejidad de la tarea y los tiempos que la misma insume. Asimismo, asignar responsables y niveles de autoridad para la realización de las tareas acorde al Instructivo difundido.

## Hallazgo No. 005

### Controles sobre la documentación y registro en el ODOO

Los presupuestos de los convenios, en general se dividen en dos grandes rubros, salariales y no salariales. Para el caso de los salariales, el ODOO realiza controles que impiden que en un mismo mes se duplique la carga por el mismo concepto; en los casos analizados este rubro representa alrededor de un 78% del total convenido.

En cuanto a los rubros no salariales, los controles implementados por parte del DCRC tendientes a detectar registros duplicados no son suficientes, siendo que el sistema ODOO no realiza controles eficientes al respecto.

Se constató la aprobación de rendiciones de cuenta que contienen comprobantes ilegibles, así como también registros duplicados o que no corresponden, los cuales se detallan a continuación:

- En los convenios 201806-00075 y su prórroga 201806-00075-R1 se constataron facturas de OSE, UTE y Antel declaradas en la rendición de cierre del convenio y nuevamente declaradas en la rendición correspondiente al convenio de renovación, por importe de \$17.514
- Nuevamente en el convenio 201806-00075 y su prórroga, se observaron importes estimados de OSE, UTE, Antel, BSE e IMM provisionados en la rendición de cierre del convenio por \$26.341 y no descontados en la rendición correspondiente al convenio de renovación.
- En el convenio 201804-00071 se constató el salario vacacional rendido en enero 2019 y duplicado en la rendición de febrero del mismo año por la suma de \$72.859.
- Nuevamente en el convenio 201804-00071 se observa la rendición duplicada de aportes a FONASA calculado sobre los salarios vacacionales rendidos, siendo que esta partida no está gravada. El importe total duplicado y pago es de \$ 38.543.

- En el convenio 201806-00075 se observa la aprobación de rendiciones con gastos de FONASA patronal sobre aguinaldos, sin tener en cuenta que los aguinaldos no se encuentran gravados por FONASA patronal (\$6.470 en el Convenio).
- En una rendición de la prórroga 201806-00027-R1 se observó la factura correspondiente a alimentación por \$46.200 rendida dos veces dentro del mes de diciembre 2019.

#### **Riesgos asumidos por el Organismo**

- Que se paguen gastos que no corresponden al convenio.
- Que se paguen gastos que no fueron ejecutados.
- Posibilidad de fraude

#### **Criticidad del Hallazgo**



Alto

#### **Recomendaciones**

1. Diseñar procedimientos de control efectivos que mitiguen el riesgo de duplicar el registro de comprobantes y por tanto el pago de gastos que no corresponden a la ejecución del convenio.
2. Implementar un sistema de control para el caso de la rendición de las provisiones que ofrezca garantías suficientes de que se van a pagar únicamente los gastos efectivamente ejecutados.
3. Revisar los pagos duplicados constatados, realizar los ajustes pertinentes y verificar el reintegro de los fondos excedentes en caso de que correspondan.

### **Hallazgo No. 006**

#### **Liberación de fondos anticipados sin controles previos**

Está estipulado en los Convenios que la primera partida debe pagarse antes de los 30 días contados desde la firma del mismo. A partir de la segunda partida hasta la finalización del Convenio, es requisito indispensable para los pagos, que se haya presentado rendición de cuentas de la partida anterior.

Existen casos en que cumpliendo la Organización con la presentación de la rendición de cuentas, el Área Financiera del MIDES, al amparo del Artículo 86 del TOCAF, solicita un anticipo de Tesorería al MEF, quien autoriza y ordena el adelanto a la cuenta del MIDES, la que se regulariza luego en el SIIF, con la previa intervención de TCR y CGN.

6.1 Se constató que al amparo del artículo 86 del TOCAF se liberaron segundas partidas de Convenios cuyas rendiciones de la primer partida aún no habían sido presentadas.

| Convenio     | Importe de la 2da partida liberada | Fecha 2da partida | Fecha 1er IRC |
|--------------|------------------------------------|-------------------|---------------|
| 201907-00133 | \$ 1.182.992                       | 12/06/2019        | 02/12/2019    |
| 201804-00012 | \$ 356.521                         | 29/11/2018        | 04/12/2018    |
| 201907-00130 | \$ 1.202.898                       | 11/06/2019        | 14/06/2019    |
| 201804-00006 | \$ 349.667                         | 29/11/2018        | 03/12/2018    |

6.2 En el convenio No. 201907-00133 se realizó el pago de la primer partida de \$1.246.641, importe que era el correcto a la fecha de su pago. Posteriormente se realizó una resolución modificativa por parte del Ministerio que redujo el importe. En este marco se observa que:

- Con fecha 08/03/2019 se pagó a la Organización el importe con fondos provenientes del fondo rotatorio, siendo solicitada al MEF la autorización para la transferencia de los mismos con fecha 02/05/2019.
- En el ODOO el registro es por \$1.182.992 con fecha 02/05/2019, no coincidiendo en importe y fecha con el comprobante de transferencia bancaria. La diferencia en el monto de \$63.649 no queda reflejada en el ODOO, sin embargo se constató en el estado de cuenta bancario que fue devuelta por la organización el 20/06/2019.
- En el expediente del convenio no aparece el comprobante de transferencia bancaria ni de devolución por la diferencia antes mencionada.

Por lo antedicho se determina que el DCRC no tiene la información íntegra sobre la partida liberada para poder efectuar un eficiente control en los IRC tanto en los montos como en la fecha de pagos de las partidas.

6.3 En el sistema ODOO no aparece la fecha en que fueron realmente transferidos los fondos sino aquella en la que se autorizó por parte del MEF, por lo cual de la información del sistema es imposible determinar si las partidas fueron liberadas con anterioridad a la presentación del IRC. En algunos de los casos analizados, en el expediente físico y en el electrónico, no aparecen adjuntos los comprobantes de giro.

#### **Riesgos asumidos por el Organismo**

- Que se realice la liberación de partidas sin su debida autorización.
- Que se liberen partidas sin la presentación del IRC en los casos que corresponde.

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendaciones

1. Cumplir con lo estipulado en la normativa vigente con relación a la liberación de las segundas partidas y siguientes.
2. En los casos en que sea necesaria la liberación de partidas por tesorería, dejar constancia de la situación del convenio, junto a la evidencia que lo garantice.
3. Que el DCRC obtenga constancia del giro por parte de tesorería, cargue en el sistema ODOO la fecha de realización del giro y adjunte el comprobante al expediente físico y electrónico. Sistematizar un control que verifique que la liberación de partidas es posterior a la presentación del IRC.

### Hallazgo No. 007

#### Periodicidad en la presentación de las rendiciones de cuenta

No se cumple con la presentación de las rendiciones de cuenta dentro del plazo de 60 días estipulado por el TOCAF, tampoco hay una actividad de control definida por el DCRC a efectos de solicitar o reclamar ante los incumplimientos de las organizaciones. La no presentación de las rendiciones en el plazo estipulado permite que no se tenga un control más acotado sobre el manejo de los fondos públicos en poder de las Organizaciones, y en caso de que existan irregularidades poderlas detectar más tempranamente. Teniendo en cuenta que estos controles son ex post se debe tener evidencia del adecuado manejo de fondos a la mayor brevedad posible.

Los IRC deben ser adjuntados en el sistema informático por parte del profesional de la Organización y posteriormente se presentan en formato papel al DCRC.

Se constató que:

- 1- En la recepción física no se deja constancia de la fecha de presentación, ya que no es sellada ni señalizada con fecha y firma en el DCRC o en el Programa al que corresponda. Sin embargo, se comprueba el no cumplimiento del plazo establecido por el TOCAF por el periodo rendido y la fecha de emisión del IRC por parte del Contador que es ampliamente superior a los 60 días.
- 2- No se respeta el plazo de presentación en el sistema ODOO. A modo de ejemplo:

| Nro. Interno | Fecha de liberación de la partida | Fecha de presentación de 1era rendición | Días de atraso |
|--------------|-----------------------------------|-----------------------------------------|----------------|
| 201807-00148 | 02/08/2018                        | 20/01/2019                              | 81             |
| 201810-00314 | 03/08/2018                        | 25/03/2019                              | 145            |
| 201808-00262 | 29/08/2018                        | 14/05/2019                              | 195            |
| 201808-00244 | 10/04/2019                        | 09/01/2020                              | 193            |

#### Riesgos asumidos por el Organismo

- Que se estén ejecutando los fondos en objetivos ajenos al cometido.
- Que existan fondos ociosos que no están siendo devueltos al MIDES.

#### Criticidad del Hallazgo



Extremo

#### Recomendaciones

1. Exigir el cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a los plazos establecidos en el artículo 132 del TOCAF. En caso de existir incumplimientos, dejar la debida constancia y establecer acciones tendientes a que las Organizaciones rindan en tiempo y forma.
2. Incorporar al sistema informático alertas a efectos de que próximo a la fecha de vencimiento de presentación de la documentación comunique a la Organización y al DCRC.

### Hallazgo No. 008

#### Convenio Nro 201808-00387

El convenio de referencia establece que será de exclusiva cuenta de la organización que convenia con el MIDES, proporcionar la mano de obra, registrar a los trabajadores, inscribirlos antes el Banco de Previsión Social (BPS) y el Banco de Seguros del Estado (BSE), presentar las planillas de control de trabajo; siendo obligación del MIDES transferir los recursos económicos para afrontar dichas obligaciones.

Sin embargo, de la documentación del convenio y sus rendiciones surge:

- Se convino con una organización cuya naturaleza jurídica no la habilita a asumir parte de las obligaciones convenidas.
- El personal contratado en el marco del convenio se encuentra registrado en nómina de BPS, planilla de control de trabajo y póliza de seguro del MIDES. Por ello, las responsabilidades de la cláusula descrita ut supra recaen en el Ministerio debiendo éste asumir las consecuencias.

- En el transcurso del convenio se abonaron multas y recargos ante el BPS por un monto total de \$ 2.119.979, de los cuales \$ 1.886.451 corresponden a multas y recargos por pagos fuera de fecha y \$ 233.528 a multas por nóminas declaradas fuera de fecha. Quien presentaba las nóminas al BPS, y emitía el boleto de pago era el MIDES. No se pudo constatar a cuál de las partes que suscribieron el convenio es atribuible el incumplimiento.

En el transcurso de la actuación, finalizó la prórroga del convenio citado y no se renovaron o realizaron nuevos convenios con esta institución.

#### **Riesgos asumidos por el Organismo**

- Que no se puedan cumplir con los términos del convenio
- Posibles reclamaciones al MIDES por responsabilidad contractual o extracontractual.

#### **Criticidad del Hallazgo**



Extremo

#### **Recomendaciones**

1. En caso de suscripción de convenios similares asegurarse de forma previa, que el co-contratante pueda asumir las obligaciones prestando especial atención a su naturaleza jurídica.
2. Evaluar las causas y determinar las responsabilidades en cuanto al pago de las multas con el BPS.
3. Tomar las acciones correctivas que correspondan para asegurar que los pagos se realicen en tiempo y forma.

### **Hallazgo No. 009**

#### **Gastos de alquileres**

Existen convenios, fundamentalmente en el Programa para personas en situación de calle, en que las organizaciones deben afrontar gastos de alquiler con los fondos percibidos del MIDES. Se analizaron rendiciones de este rubro constatándose:

##### **9.1 Deficiencias o ausencia de los comprobantes de alquiler rendidos:**

- Se rinden comprobantes que no reúnen la información necesaria para un adecuado control, ya que no se puede identificar a qué inmueble objeto del arrendamiento corresponde ni el mes que se está pagando (por ejemplo boleto de pago de redes de cobranzas donde solo se identifica fecha de pago, importe y número de carpeta).
- Se constataron gastos de alquiler declarados como ejecutados sin adjuntar los comprobantes correspondientes. A modo de ejemplo en los siguientes convenios se constató:

| Convenio     | Presupuesto rubro alquiler | Pagos rendidos | Observaciones                                                                         |
|--------------|----------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 201811-00354 | 780.000,00                 | 889.796,69     | Ausencia de comprobantes<br>Comprobante de consulta de saldos de una red de cobranzas |
| 201806-00076 | 656.640,00                 | 648.000,00     | Ausencia de comprobantes<br>Recibos comerciales                                       |

9.2 Ausencia de control de los alquileres devengados: las Organizaciones pueden presentar rendiciones sin el pago del alquiler devengado, no existiendo ninguna gestión por parte del MIDES tendiente a lograr que las mismas se encuentren al día con el pago del arrendamiento. De esta forma, se pueden acumular deudas de alquileres de varios meses. Según lo que informa la Contaduría General de la Nación, en aquellos alquileres en los que auspicia de garantía, la deuda de las Organizaciones al 15/06/20 ascendía a \$9.263.654.

9.3 El DCRC no posee la información necesaria para efectivizar un control integral respecto a este rubro, ya que no cuenta con informes atinentes al plazo contractual del arrendamiento, sus titulares, importe, forma de reajuste del precio, etc.

#### Riesgos asumidos por el Organismo

- Perjuicios económicos para el MIDES al tener que afrontar alquileres impagos.
- Pérdida de imagen del MIDES al ver involucrado su nombre por el no pago o pago retrasado de arrendamientos.
- Falta de transparencia en el uso de fondos.
- Posibilidad de fraude

#### Criticidad del Hallazgo



Extremo

#### Recomendaciones

1. Verificar en cada rendición que los alquileres devengados en el periodo rendido se encuentren pagos, estableciendo la condición de estar al día para el pago de las partidas siguientes, así como para la renovación del convenio.
2. Exigir por parte del DCRC la remisión de copia de los contratos de alquiler pertinentes a efectos de contar con la información necesaria para efectivizar el control sobre el pago de los mismos.

## Hallazgo No. 010

### Gastos de administración

Los gastos de administración se definen en los pliegos y/o convenios, hasta un determinado monto o porcentaje. Según el marco normativo vigente, se deben constatar las formalidades de los comprobantes de egresos para que respalden los gastos rendidos. A su vez, el Instructivo general para la rendición de cuentas establece que los comprobantes deben ser formales, sin tachaduras, pie de imprenta al día, y descripción clara de lo que se está adquiriendo, sea bien o servicio.

10.1 Si bien se constató la rendición de estos gastos con comprobantes con las formalidades exigidas, también se verificó que se aceptaron:

- Notas en hojas membretadas propias de la organización, sin detalle de los gastos rendidos y por el total del importe asignado en el presupuesto.
- Ausencia de documentos que respalden los montos rendidos.
- Facturas o recibos de las organizaciones con las formalidades solicitadas, pero sin discriminar los gastos propios de la gestión y por el total del importe asignado en el presupuesto.

En consecuencia, no se puede asegurar en estos casos, que los gastos rendidos correspondan a gastos de administración ejecutados.

10.2 Se constató que en una guía con lineamientos para la rendición de gastos del programa Uruguay Trabaja, se contempla que los gastos de administración se puedan rendir mediante recibo institucional o carta membretada de la organización, firmada por responsable del proyecto.

Por lo tanto, si bien el Ministerio manifiesta su voluntad de aceptar estos comprobantes, los mismos no son acordes a las normas generales aplicables para la rendición de gastos.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- Que se estén pagando conceptos que no forman parte del gasto de administración.
- Que se rindan gastos no ejecutados.
- Falta de transparencia en el uso de fondos.

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

### Recomendaciones

1. Exigir que se cumpla con la normativa vigente en cuanto a las formalidades de los comprobantes que respaldan los gastos de administración declarados en las rendiciones de cuentas.

2. Evaluar, determinar y documentar por parte del MIDES el detalle de los gastos admitidos dentro del rubro de gastos de administración. Asimismo, las rendiciones de estos deberán ser realizadas con los comprobantes que respalden cada uno de los gastos. Evaluar la conveniencia de que rindan con facturas propias de las entidades incluyendo el detalle de los mismos.

### Hallazgo No. 011

#### Gastos que requieren aval

Uno de los 9 puntos establecidos por la DIGESE para la aprobación de las rendiciones de cuenta en el ODOO, es contar con la carga en el sistema del aval que certifique por parte del supervisor del programa, la autorización de los gastos mayores a \$3.000 o aquellos excepcionales.

Si bien el sistema alerta sobre la necesidad del aval al superar el monto mínimo del gasto, se han constatado casos en los que:

- La autorización del gasto no se encuentra en el sistema.
- No queda evidencia de que DCRC lo haya exigido ni de su seguimiento.

Por lo cual, no se puede asegurar que se aprueben las rendiciones con las autorizaciones de gastos pertinentes en tiempo y forma.

#### Riesgos asumidos por el Organismo

- Que se estén realizando gastos que no se corresponden al convenio.
- Utilización de fondos distintos a los autorizados.

#### Criticidad del Hallazgo

 Alto

#### Recomendaciones

1. Evaluar la revisión del monto mínimo y la naturaleza de los gastos a solicitar aval, y de ser necesario, actualizar, documentar y difundir los nuevos criterios establecidos para el contenido y la solicitud de los avales de gastos.
2. Dejar constancia de la solicitud y recepción del aval en el sistema electrónico ODOO.
3. Realizar las modificaciones pertinentes en el sistema ODOO para que no permita aprobar la rendición de cuentas sin tener la verificación por parte del funcionario de que se encuentra el aval cargado.

## Hallazgo No. 012

### Control de rendición de cuentas fuera del DCRC

Según lo establecido en el Decreto de reestructura organizacional, al Área Financiero Contable por medio del DCRC se le asigna el cometido de controlar las rendiciones de gastos; sin embargo se constató que en el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) y en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), los controles a las rendiciones de cuenta son realizados por funcionarios que dependen de los mismos.

Si bien se verificó que existe coordinación entre el DCRC y estos funcionarios, no se obtuvo evidencia que respalde la descentralización de la función y de los cometidos asignados a Financiero Contable.

### Riesgos asumidos por el Organismo

- Criterios no uniformes en el control y aprobación de las rendiciones de cuenta.
- Falta de integridad en la información del sistema ODOO.

### Criticidad del Hallazgo



Alto

### Recomendación

1. Unificar en el DCRC los controles vinculados a las rendiciones de todos los Programas en función de la reglamentación vigente. En caso de evaluar y entender la conveniencia de la descentralización del control fuera del DCRC, ajustar la reglamentación pertinente.

## ANEXO - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

