



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

MINISTERIO DE TURISMO (MINTUR)

Informe de Auditoría

Montevideo, 19 de noviembre de 2021

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar la gestión del MINTUR como Organismo Ejecutor en el Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (P.D.C.T.) en el marco del Contrato de Préstamo N° 3820/OC-UR celebrado entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), verificando si la misma proporciona un grado de seguridad razonable respecto al cumplimiento de los objetivos del Programa.

El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período 01/05/2017-30/06/2020, sin perjuicio que para algunas pruebas se consideró un período más extenso.

LIMITACIONES AL ALCANCE:

La evaluación fue realizada sin haber culminado el Programa debido a que con fecha 27/11/2020 el MINTUR decidió su discontinuidad, no obstante que se culminaran parte de los Proyectos.

La estructura organizativa conformada para el funcionamiento del Programa se encontraba integrada por la Responsable de Administración, Adquisiciones, Finanzas y Contabilidad desde 08/2020, por lo tanto, no fue posible realizar entrevistas al Coordinador General y demás integrantes, por encontrarse dichos cargos acéfalos; así como tampoco realizar otros procedimientos de auditoría vinculados a los mismos. Asimismo, no fue posible realizar las inspecciones oculares de las obras y demás inversiones realizadas por motivo de la pandemia.

CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

La auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

CONCLUSIÓN

De la evaluación realizada sobre la gestión del MINTUR como Organismo Ejecutor en el Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (P.D.C.T.), Contrato de Préstamo BID N° 3820/OC-UR dirigido a la contribución de generación de empleo y renta en destinos emergentes, surge que no es posible emitir una opinión sobre si el Programa hubiera cumplido con sus objetivos debido a su discontinuidad; sin embargo, se constató que:

Existen debilidades en los controles implementados en actividades claves, no se dispone de información íntegra, confiable y oportuna que permita un adecuado monitoreo sobre

la ejecución de los recursos, y tampoco se evidenciaron evaluaciones efectivas del Programa por parte del MINTUR que le permitieran a éste, concluir respecto de la contribución de lo ejecutado sobre el objetivo planteado.

Es por tanto y con el cometido de agregar valor que se destacan a continuación una serie de consideraciones a tener cuenta para Programas de similar naturaleza:

- a) Revisar los criterios establecidos a fin de que las evaluaciones arrojen en forma oportuna los resultados alcanzados en las distintas etapas.
- b) Justificar y formalizar los ajustes realizados respecto de lo proyectado
- c) Registrar por rubro de gastos a efectos de controlar su ejecución y poder determinar su incidencia en cada Producto y/o Programa.
- d) A fin de detectar en forma oportuna inconsistencias entre los registros y la documentación, mantener los registros actualizados y archivar la documentación de forma que facilite su cruzamiento.
- e) A efectos de evitar la discrecionalidad contar con una presupuestación específica para las contrataciones en particular de Servicios Adicionales y de Consultoría.
- f) Implementar mecanismos que permitan la correlación entre la asignación presupuestal y la ejecución del Programa, a efectos de evitar incurrir en el uso de gastos financiados con aporte local que superen de manera considerable lo planificado.

Se sugiere adoptar las recomendaciones del presente Informe para los sucesivos Programas de similar naturaleza.

INFORME DETALLADO

I. GENERALIDADES DEL MINTUR

El MINTUR define, lidera y gestiona la política nacional de turismo, promoviendo a nivel nacional, regional e internacional el desarrollo de una actividad sostenible, a través de la planificación y conservación de los recursos turísticos, asegurando el goce de experiencias de calidad para los visitantes, fomentando la inversión y el desarrollo socioeconómico de la República Oriental del Uruguay.

El 19 de abril de 2017 el MINTUR firma el Contrato de Préstamo No. 3820 para el Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (P.D.C.T, en adelante el Programa). El **Objetivo del Programa** es contribuir a la generación de empleo y renta en destinos emergentes y consolidar la actividad turística como factor de equilibrio territorial apoyando el incremento del gasto turístico en los cinco departamentos integrantes del Corredor Turístico del Río Uruguay: Corredor de los Pájaros Pintados (Artigas, Salto,

Paysandú, Río Negro y Soriano). El monto fue de hasta USD 5.000.000 con un plazo de 5 años y un aporte mínimo local del 20%.

El MINTUR es el responsable de la administración general, manejo financiero contable, seguimiento y evaluación del Programa. A esos efectos contó con una Unidad Ejecutora del Programa (UE).

La ejecución comenzó en el año 2017 y el 27/11/2020 el MINTUR decide no continuar, cancelando los recursos pendientes de desembolso por parte del BID para costos directos, por un total de U\$S 2.444.595.-

Estructura organizativa de UE

En el Manual Operativo del Préstamo (MOP) se definen los cargos claves para la estructura de la UE que se clasifican en permanentes y adicionales, debiendo ser contratados.

Cargos permanentes: Coordinador General; Responsable de Administración, Adquisiciones, Finanzas y Contabilidad; Asesor Legal; Asistente Financiero, y Asistente Administrativo Contable.

Cargos adicionales: Especialista Ambiental, Especialista en Turismo, Responsable de Marketing y Técnicos de Nodos de Descentralización y Observatorio.

El BID estableció la “no objeción” por dichas contrataciones, avalando el monto de sus honorarios. Los contratos son anuales y los celebrados en el año 2019 responden a renovaciones sucesivas.

Las Unidades subejecutoras son: la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) para los Fondos Concursables, para lo cual suscribió un Convenio de Adhesión con el MINTUR y los Gobiernos Departamentales que participaron de 2 maneras:

- i) cooperando en el desarrollo de actividades previstas a través de convenios de Cooperación Institucional,
- ii) sub-ejecutando, a través de Convenios de Adhesión, inversiones de puesta en valor de atractivos turísticos en sus respectivas jurisdicciones, previstas en el Componente I del Programa.

Para alcanzar el objetivo del Programa se definieron los siguientes componentes:

Componente 1- Creación y consolidación de equipamiento turístico en el Corredor del Río Uruguay:

El mismo incluyó diversos productos, inversiones relacionadas con la puesta en valor de atractivos turísticos públicos, que posibiliten el desarrollo de turismo náutico, cultural y ecoturismo. Asimismo, incluyó la financiación de la actualización del Plan Nacional de Turismo, de planes de ordenación de flujos turísticos en 5 islas fluviales, un experto en

gestión ambiental que acompañe los procesos de diseño, obtención de permisos y ejecución de las inversiones.

Componente 2 - Apoyo a la inversión turística privada innovadora en el Corredor del Río Uruguay:

A través de este componente se apoyó técnica y financieramente a emprendedores locales para la creación y consolidación de una nueva oferta turística, a través de un Fondo Concursable, que será ejecutado con el apoyo de ANDE.

Componente 3 - Fortalecimiento de gobernanza turística en el Corredor:

Este componente incluía un observatorio turístico (con 4 nodos de gestión territorial descentralizada) que tendrá una doble función: i- reforzar la gobernanza turística subnacional y la cooperación público-privada, ampliando la cobertura y funcionalidades de la Red de Pájaros Pintados; ii- la creación de un sistema de información turística a nivel local, que permita la generación de indicadores relacionados con el desempeño de la actividad turística y de las inversiones públicas.

Normas aplicables

Los deberes y obligaciones de las partes se establecen en los acuerdos firmados entre el MINTUR y BID (Normas Generales, Contrato y Manual Operativo del Programa, Política de adquisición de bienes y de contratación de servicios y otros). Se incluye una lista pormenorizada de Informes que el beneficiario debe elaborar tales como: Plan de ejecución Plurianual (PEP), Informe de Evaluación de Medio Término, Informe de Avance Semestral; así como la obligatoriedad de presentar al Banco, Estados Financieros auditados dentro de los 120 días del cierre del ejercicio. Los Estados fueron auditados por el Tribunal de Cuentas de la República, el último auditado es de fecha 31/12/2019.

Ejecución financiera en USD al 30/6/2020

Componentes	APORTE BID		APORTE LOCAL		TOTALES	
	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado
COMPONENTE I	2.853.873	841.202	701.127	804.247	3.555.000	1.645.449
COMPONENTE II	882.500	354.269	67.500	44.757	950.000	399.026
COMPONENTE III	597.892	280.186	302.108	153.124	900.000	433.310
Administración	535.579	365.095	109.421	103.540	645.000	468.635
Evaluación y auditoría	130.156	29.684	69.844	27.475	200.000	57.159
TOTAL	5.000.000	1.870.436	1.250.000	1.133.143	6.250.000	3.003.579

Fuente: PEP (Presupuesto), Informe financiero BID primer semestre 2020 (Ejecutado)

Gastos en USD por componente y por rubro al 31/12/2019

Rubro de gastos	Componentes					TOTAL	%
	Administración	Comp. I	Comp. II	Comp. III	Seguimiento		
EQUIPO TECNICO	373.713	181.115	26.347	256.490	-	837.665	29.85%
CONSULTORIAS	-	219.686	109.473	23.088	57.160	409.407	14.59%
OBRAS	-	694.699	-	-	-	694.699	24.75%
EQUIPAMIENTO	-	315.766	-	8.245	-	324.011	11.54%
PROMOCION	-	42.238	5.777	13.157	-	61.172	2.18%
MERCHANDISING	-	11.907	-	-	-	11.907	0.42%
FONDOS CONCURS.	-	-	248.353	-	-	248.353	8.85%
GASTOS	23.061	50.102	-	82.625	-	155.788	5.55%
APOYO INSTITUCIONAL	-	63.527	-	-	-	63.527	2.27%
TOTAL	396.774	1.579.040	389.950	383.605	57.160	2.806.529	100%

Fuente: Planilla Excel – Responsable de Administración

II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 5 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 – Debilidades en la ejecución y monitoreo del Programa que no favorecen al logro de su objetivo.		X		
002 – Debilidades de la Información.			X	
003 – Gastos en servicios personales sin una adecuada presupuestación que permita su control y seguimiento.			X	
004 – Gastos financiados con aporte local que superan de manera considerable lo planificado.			X	
005 - Debilidades en el ambiente de control.			X	

Hallazgo No. 001

Debilidades en la ejecución y monitoreo del Programa que no favorecen al logro de su objetivo

No obstante que el Programa fue discontinuado, habiéndose ejecutado de manera parcial se constató que:

- a) Los componentes que contaban con valoración económica se encontraban sub ejecutados respecto a los que no contaban con la misma.
Previo al inicio de la ejecución de los distintos componentes del Programa se realizaron estudios tendientes a determinar su impacto en la generación de renta, de los cuales un 49% aproximadamente contaban con valoración económica (cuantificación de ingresos, costos y renta proyectada). A modo de ejemplo dentro de los componentes sin la mencionada valoración, en los costos de apoyo como ser los gastos de administración y auditoría, la ejecución real al 30 de junio de 2020 representaba un 112% respecto de lo proyectado. Asimismo, no se contó con evidencia de que se efectuara por parte del Coordinador la realización del seguimiento de cada producto, según lo informado se llevaron a cabo intentos para implementar un software de gestión sin obtener los resultados esperados.
- b) No se tuvo evidencia que la contratación de la consultoría destinada a realizar un relevamiento e identificación de potenciales oportunidades de inversión en el Corredor Turístico del Río Uruguay, cuyo costo ascendió a USD 100.650, haya sido realizada en forma oportuna. Surge del cronograma inicial que la misma se encontraría culminada en el año 2018 a efectos de realizar la promoción para posibles inversores en el año 2019, sin embargo, la adjudicación fue realizada el 12 de enero de 2019.
Consultada la Responsable de Administración sobre el motivo del cambio, la misma precisó que la decisión no fue formalizada.
- c) No se tuvo evidencia de la evaluación respecto de la oportunidad en la concreción de los servicios conexos y su impacto en la demanda a los Centros de Visitantes.
A dos años de haberse comenzado a ejecutarse el Programa, no se evidenció que los Centros de visitantes cuenten con servicios conexos suficientes que potencien la atracción de los visitantes.
Como resultado del informe de la consultoría mencionada, si bien las infraestructuras cumplen con las funciones básicas en la mayoría de los casos, los Centros de Visitantes del Corredor no ofrecen una suficiente gama de servicios importantes para concitar la atracción de estos (cafetería/gastronomía, proveeduría, tienda de artesanías, alquiler de equipos

para actividades recreativas, alojamiento alternativo). El factor explicativo de fondo reside en el bajo volumen de demanda que visita los sitios donde están ubicados los Centros, lo cual implica un riesgo de demanda importante para el emprendedor privado.

- d) No se evidenció que el MINTUR cuente para este Programa, con evaluaciones que permitan mediante los indicadores establecidos, cuantificar su impacto sobre el empleo y la renta. En el Informe de Evaluación de Medio Término de fecha julio de 2019, sobre la ejecución parcial del Programa, no se arriba a conclusiones precisas que permitan evaluar los resultados alcanzados. El Informe valora la calidad de algunos de los productos desarrollados y hace algunas recomendaciones a efectos de hacer ajustes a los contenidos del Programa para alcanzar sus objetivos, pero establece que no fue posible llegar a los resultados esperados mediante herramientas estadísticas y concluir, procediendo a realizar encuestas sin alcanzar valores significativos de respuestas, reconociendo que no es una metodología robusta estadísticamente y que la muestra encuestada no es representativa.

Riesgos asumidos por el Organismo

- Que el Programa no contribuya a la generación de empleo y renta prevista.
- Que el Programa no genere las condiciones adecuadas a los efectos de atraer futuras inversiones tanto a nivel público como privado.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

1. Evaluar la efectividad de los mecanismos con los que cuenta MINTUR y de los indicadores definidos para la medición de los resultados alcanzados en las distintas etapas de la ejecución de los Programas.
2. Evaluar la oportunidad en la mejora de los servicios conexos a las inversiones principales a los efectos de potenciar la atención de los visitantes.
3. Implementar un sistema de monitoreo que permita identificar las desviaciones operativas-financieras de los productos proyectados.
4. Justificar y formalizar los ajustes realizados respecto de lo proyectado.

Hallazgo No. 002

Debilidades de la Información

La información con que se cuenta no permite realizar un adecuado control y seguimiento por rubro del gasto. Asimismo, presenta debilidades respecto a su integridad, confiabilidad y oportunidad.

- a) La información se confecciona básicamente con el formato del BID y para la presentación de los informes previstos por éste, los cuales no requieren apertura a nivel de rubro de gasto. Solicitada dicha información, la misma fue preparada a criterio de la Responsable, por el período que abarca desde el inicio del Programa hasta el 31/12/2019.
- b) Si bien el SIIF contiene información a nivel de rubro, a Mayo/2021 no fue posible realizar la conciliación con lo contabilizado por el ejercicio 2020, debido a que los registros no se encontraban actualizados, debiendo solicitarse la conciliación a la Responsable.
- c) Se constataron inconsistencias en la información contenida en el Informe Financiero al 30/06/20, en el mismo figuraban dos cifras de aporte local con diferente importe, una por USD 1.082.447 y otra por USD 1.133.143, diferencia que no fue justificada. En el mismo surgieron otras inconsistencias que fueron explicadas como reclasificaciones y ajustes.
- d) Solicitada la documentación del año 2019 la UE proporcionó copias, debido a que los originales se encontraban en el Departamento de Rendición de Cuentas. De su análisis surge que:
 - el criterio de archivo no facilita el cruzamiento entre los comprobantes y su registro debido a que es utilizada para el cumplimiento de las necesidades de la U.E., lo cual no contribuye en la realización de dicho control. Se constataron copias de comprobantes archivadas en base a su devengamiento y también en oportunidad de la reposición de los fondos,
 - el archivo incluye algunos comprobantes de gastos y documentación anexa cuyo detalle no permite asegurar su identificación con el programa,
 - analizado el expediente de una obra seleccionada, se constató la falta de la constancia de supervisión por parte del arquitecto del Gobierno Departamental que condiciona el pago.

Riesgos asumidos por el Organismo

- Inadecuada y/o inoportuna toma de decisiones.
- No identificar las desviaciones en los gastos por rubro.
- Que se realicen gastos que no pertenezcan al Programa.

Criticidad del Hallazgo



Medio

Recomendaciones

1. Definir e implementar registros que permitan el seguimiento por rubro de gasto.
2. Implementar un sistema de archivos que facilite la identificación de la documentación con los registros.
3. Exigir que la documentación recibida por la UE, cuente con todos requisitos necesarios a los efectos de garantizar su asociación con el Programa y la debida autorización.

Hallazgo No. 003

Gastos en servicios personales sin una adecuada presupuestación que permita su control y seguimiento:

Al 30/06/20 la ejecución en servicios personales corresponde al 45,84% sobre el total de lo ejecutado en el Programa (USD 1.377.104/3.003.579).

a- Honorarios de administración que exceden lo presupuestado

Los gastos de administración presupuestados para el período 04/2017- 04/2022 fueron de USD 645.000, habiéndose ejecutado en honorarios al 30/6/2020 USD 442.724.

Dado que la ejecución de dichos servicios tiene carácter lineal y que se consideran imprescindibles para la ejecución del Programa de acuerdo con lo dispuesto por el BID, restando 21 meses para culminar el mismo, el remanente de fondos destinados para dicho rubro no sería suficiente.

b- Consultorías y otros honorarios sin presupuestación específica

Si bien se previó la contratación de servicios adicionales y de Consultorías, no siempre cuentan con la asignación de un presupuesto específico que permita el monitoreo con lo efectivamente ejecutado. Esta situación puede favorecer que se realicen gastos de forma discrecional quitando transparencia a la gestión de los fondos.

La ejecución en honorarios adicionales y Consultorías al 30/06/20 ascendieron a USD 524.973 y USD 409.407 respectivamente.

Riesgos asumidos por el Organismo

- Gastos en servicios de apoyo en detrimento de los costos directos del Programa.
- Gastos en exceso por discrecionalidad en el monto de las contrataciones.
- Contrataciones innecesarias de servicios.

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

Incorporar a las presupuestaciones en forma específica, la cantidad a atribuirse en servicios personales, evaluando su pertinencia en función del objetivo del Programa y efectuar su monitoreo.

Hallazgo No. 004

Gastos financiados con aporte local que superan de manera considerable lo planificado

De acuerdo con lo definido en el PEP, el presupuesto por aporte local para los primeros 3 años fue aproximadamente del 22% con una tendencia al 20% al final del programa. Si bien este último porcentaje es considerado como aporte mínimo, al 30/06/2020 la ejecución ascendió al 37% superando dicho mínimo convenido en un 85%.

Según lo informado, esto se debe a que la asignación presupuestal en el quinquenio fue lineal y no así la ejecución del Programa, no habiéndose solicitado refuerzo de rubros ni trasposición de fuentes de financiamiento.

No obstante, dadas las debilidades de integridad de la información identificadas en hallazgo N° 2, no se puede asegurar que esta diferencia no responda también a desviaciones respecto de lo proyectado.

Riesgos asumidos por el Organismo

- Que se destinen fondos de Rentas Generales para aporte local en detrimento de otros objetivos del MINTUR.
- Gastos en exceso.
- Ineficiencia en el uso de los recursos.

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

1. Considerar la utilización de mecanismos que permitan una correlación entre la asignación presupuestal y la ejecución.
2. Realizar programación y monitoreo continuo de los gastos.
3. Monitorear el porcentaje de aporte local realizado a los efectos de evitar desviaciones no deseadas.

Hallazgo No. 005

Debilidades en el ambiente de control.

- a) El único cargo clave provisto en la UE por el periodo 08/2020- 04/2021 es el de Responsable Administrativo, fecha a partir de la cual se incorporan 4 cargos. Se informó que, en dicho período se recibió la cooperación de un equipo de trabajo del MINTUR y la toma de decisiones fue realizada directamente con la Dirección General de Secretaría.
- b) Existe un MOP que detalla las funciones y sus competencias, sin embargo, no se constató la definición formal de los procedimientos a aplicar.
- c) No se tuvo evidencia de la existencia de un sistema de información relativa a la gestión de cada uno de los integrantes de la UE que permita un seguimiento de las tareas ejecutadas por los mismos.
- d) Si bien se tuvo acceso a los Informes finales realizados por el Coordinador, la información que contienen no resulta suficiente para concluir sobre diversos aspectos de la gestión realizada.
- e) Se constató la existencia de autorizaciones y decisiones que no fueron formalizadas, que según lo informado fueron adoptadas y transmitidas verbalmente. A modo de ejemplo, no consta por escrito la decisión para constituir 3 cajas chicas.

Riesgos asumidos por el Organismo

- Actividades claves e incompatibles ejecutadas por la misma persona.
- Dilución de responsabilidades.
- Inadecuado seguimiento de la gestión, lo que puede impactar en la toma de decisiones inoportunas o erróneas.

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

1. Distribuir las tareas entre los integrantes del Programa, asegurando la existencia de una adecuada correlación entre la autoridad y responsabilidad y la debida oposición de intereses.
2. Elaborar e implementar manuales de procedimiento.
3. Formalizar las decisiones adoptadas en la UE a fin de identificar los responsables de estas.

ANEXO II - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

