



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

UNIDAD AGROALIMENTARIA METROPOLITANA (UAM)

Informe de Auditoría

Montevideo, junio de 2022

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar la capacidad de gestión de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM) a efectos de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, en concordancia con los cometidos asignados y la normativa aplicable.

El alcance del trabajo de auditoría abarcó derechos y obligaciones asumidas por la UAM al 31/12/2020, sin perjuicio de que para algunas pruebas se tomara un período más extenso.

Quedaron excluidos del trabajo realizado los procesos y procedimientos relativos a la gestión de los gastos.

CRITERIOS DE AUDITORÍA Y METODOLOGÍA 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

De la evaluación realizada respecto de la capacidad de gestión de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM), surge que la institución posee limitaciones para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones que se fundamentan principalmente, en la falta de seguridad jurídica respecto de su operativa y la insuficiencia de la capacidad económica para asegurar en tiempo y forma el cumplimiento de sus obligaciones financieras.

Las limitaciones mencionadas exponen a la institución a riesgos de carácter legal, financiero y operacional, que de concretarse podrían dar lugar a: reclamos judiciales, sobrecostos financieros, inadecuada toma de decisiones, pudiendo inclusive llegar a afectar la continuidad del negocio.

Es oportuno que la Institución mitigue los riesgos señalados, teniendo a su favor que se encuentra en las primeras etapas de funcionamiento y por ende en la definición de sus procesos y procedimientos. Asimismo, disponer de una UAI facilita y contribuye a la mejora continua de las operaciones, de los procesos de gestión de riesgos y control, necesarios y obligatorios para la Organización.

Es en este sentido que se recomienda a las autoridades de la UAM implementar acciones que tomen en cuenta las recomendaciones formuladas en el cuerpo del informe.

INFORME DETALLADO

I. Generalidades acerca de la UAM

Marco de Referencia

Creación, cometidos y atribuciones

La Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM), es una persona de derecho público no estatal que se comunica con el Poder Ejecutivo a través del MGAP.

Fue creada por la Ley N.º 18.832 de fecha 28/10/2011 y se encuentra regida por la mencionada Ley y sus modificativas, Ley N.º 19.720 de fecha 27/12/2018 y Ley No. 19.924 del 18/12/2020.

Cuenta con 4 áreas de negocios: Mercado de Frutas y Hortalizas, Nave de Actividades Logísticas, Mercado Polivalente y la Zona de Actividades Complementarias.

El art 2 de la ley 18.832 le asigna cometidos que son de administración activa, de control y de fomento, entre los que se destacan:

- Crear y mantener las condiciones jurídicas y físicas de infraestructura, equipamientos y servicios, para facilitar y desarrollar el comercio, la distribución de alimentos y las actividades vinculadas a nivel mayorista.
- Instrumentar y llevar a la práctica la información sobre precios y volúmenes de los rubros que se comercialicen en el marco de sus actividades.
- Propiciar acciones para facilitar la inclusión de pequeños productores rurales y de productores familiares agropecuarios en la nueva infraestructura de comercialización mayorista, así como fomentar su asociación.

Para dar cumplimiento a sus cometidos, el art. 3 de la referida Ley le ha conferido una serie de atribuciones, entre las cuales se encuentran:

- Administrar, con las más amplias facultades, los predios que determine el Gobierno Departamental de Montevideo (GDM), con el régimen jurídico que este defina.
- Dictar su reglamento de funcionamiento.
- Establecer la tipificación y condiciones que deben satisfacer las mercaderías que se comercializan a través de la UAM.

- Fijar los precios de las concesiones de uso de espacio y, en general, del costo de los servicios que se presten en el cumplimiento de sus cometidos, pudiendo establecer tratamientos diferenciales para la promoción y el desarrollo de sectores productivos estratégicos o vinculados a la generación intensiva de empleo y valor agregado.

Cuenta con una superficie de 95 hectáreas, en 65 de ellas se han construido infraestructuras y servicios para el desarrollo de sus actividades. Con el fin de potenciar el desarrollo y la competitividad de las empresas del sector mayorista de distribución alimentaria y el desarrollo de actividades complementarias y conexas, ha celebrado Contratos de concesión de uso con empresas, otorgándoles el uso de espacios específicos y con plazos que pueden llegar a 30 años.

De los 26 padrones asiento de la UAM, 25 son de propiedad de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y 1 se encuentra en etapa final del proceso expropiatorio.

Al respecto de estos padrones, con fecha 14/10/2013 se suscribe un Convenio (Resolución IMM No. 4561/13), entre la UAM y la IMM por el cual éste concede a la UAM la administración de los inmuebles con la finalidad de instalar en dichos predios el "Parque Agroalimentario" que incluirá el Nuevo Mercado de Frutas y Hortalizas. La UAM asume la obligación de usar los inmuebles referidos en la cláusula precedente únicamente para la instalación del "Parque Agroalimentario y el Nuevo Mercado de Frutas y Hortalizas", en cumplimiento de los cometidos y atribuciones establecidos en los artículos 2º y 3º de la Ley No. 18.832.

Asimismo, las partes acuerdan que, una vez finalizados los procesos expropiatorios y escriturados los inmuebles objeto del presente a nombre de la IMM, ésta determinará el régimen jurídico definitivo por el cual se otorgará a la UAM su administración de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 3º literal A de la Ley 18.832. Este convenio tiene una duración de un año con renovación automática por plazos similares si no existiese oposición de algunas de las partes manifestada por escrito.

Según Resolución de la IMM No. 3214/20, ésta comunica la no conformidad a la renovación del plazo de duración del convenio celebrado el 14 de octubre de 2013, de conformidad con la Resolución Nro. 4561/13, asumiendo a partir del día 14 de octubre de 2020 la administración de los bienes inmuebles de propiedad departamental.

Con fecha 14/06/2021 la IMM promulgó el Decreto No. 37.717, aprobando la suscripción de un Comodato a celebrarse con la UAM sobre los citados padrones y su texto, el que incluye entre otros términos la cesión de derechos en determinadas condiciones y durante 30 años. A la fecha no se cuenta con evidencia de que el mismo se haya celebrado.

Gobernanza

Para la administración, organización y funcionamiento de la UAM rige el Reglamento Operativo que fue aprobado el 18/02/2021.

La dirección de la UAM corresponde al Directorio y a la Mesa Ejecutiva y estará representada en todos los actos por su Presidente y su Secretario (art. 4 del Ley, y art. 8 del Reglamento).

Estructura Organizativa



Recursos

Los recursos asignados se encuentran dispuestos en el art. 11 de la Ley y comprenden:

- ✓ El producido por concepto de locaciones, concesiones, tarifas, precios, canon y otras contraprestaciones, por el uso u ocupación de espacios dentro o fuera del área de comercialización mayorista.
- ✓ Otros ingresos que se produzcan en el marco de la prestación de servicios.
- ✓ Herencias, legados y donaciones que acepte el Directorio.
- ✓ Multas y sanciones que aplique.
- ✓ Transferencias que efectúe la Intendencia de Montevideo que sean requeridas y justificadas.
- ✓ Transferencias que efectúe el Poder Ejecutivo.
- ✓ Derechos que otorgue el Gobierno Departamental de Montevideo, en relación con los predios otorgados a la UAM para su administración.

Información Financiera

Los recursos han sido distribuidos de la siguiente forma:

Financiamiento	Destino
Fideicomisos	Obras
Préstamos IMM	Capital de Trabajo

Fuente: Información proporcionada por la Gerencia Financiera de la UAM.

Las obras se financiaron principalmente con fondos provenientes de 3 Fideicomisos según el siguiente detalle:

- ✓ Fideicomiso del Fondo Agroalimentario (IMM), aprobado por Resolución No. 1449/2018 del 21/3/2018. El Fondo fue creado con esta finalidad y se nutre con los ingresos provenientes del SUCIVE. (Resolución de la IMM No. 5105/17 del 14/12/2017) – UI 296.596.800.
- ✓ Fideicomiso para el financiamiento del Parque Agroalimentario (UAM-BROU) del 19/2/2019 – UI 167.500.000.
- ✓ Fideicomiso para el financiamiento del Parque Agroalimentario II (UAM-MGAP) del 08/6/2020, en virtud del Convenio del 14/2/2020 de aportación de fondos del Fondo de Fomento de la Granja – UI 118.500.000, el cual fue descontado por parte de República AFISA, obteniendo un neto de UI 82.650.000.

Los préstamos otorgados por la IMM ascienden al 31/12/2020 a \$ 195.028.635.

Los Estados Financieros de los 2 últimos ejercicios se encuentran auditados por una auditoría externa. Los ingresos producidos por la UAM fueron:

Año	En \$	En UI (*)
2019	132.248.799	31.519.329
2020	244.395.450	53.423.274

(*) Valor promedio UI: año 2019 4,1958 y año 2020 4,5747

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 la AIN y expuestos en Anexo I de este Informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
001_ Atribuciones de la UAM		X		
002_ Capacidad económica de la UAM		X		
003_ Transferencias de la CAMM			X	
004_ Unidad de Auditoría Interna		X		
005_ Tecnologías de la información			X	

Hallazgo No. 001

Atribuciones de la UAM

La UAM ejerce desde el 14/10/20 atribuciones sin contar con un régimen jurídico que le permita disponer de los predios en los cuales se asienta su operativa, lo que determina falta de seguridad jurídica respecto del ejercicio de sus atribuciones y de los contratos firmados:

- a) La ley dispone que es atribución de la UAM “Administrar, con las más amplias facultades, los predios que determine el Gobierno Departamental de Montevideo, con el régimen jurídico que éste defina” (Art. 3 lit. A).

A partir de la vigencia de la Resolución No. 3214/20 (14/10/20), la IMM decide asumir la administración de los predios determinados por el Gobierno Departamental, pasando la UAM a ocuparlos sin el régimen jurídico habilitante requerido. Por lo antedicho, los sucesivos contratos celebrados por la UAM referidos a la utilización de los citados padrones, determinan falta de seguridad jurídica para la operativa de la Unidad y para los terceros que contraten con ésta.

De los datos proporcionados al 21/02/22 por el Área Comercial, surge que un 35% de los contratos de uso de espacio activos se encuentran en esta situación.

- b) El Proyecto para dar en Comodato a la UAM los inmuebles sobre los cuales asienta su actividad, fue redactado por la IMM y dispone mediante condición resolutoria la restitución de estos cuando operen determinadas modificaciones en el marco legal actual, entre las que se encuentran:

- cambios del régimen de dirección y/o en la toma de decisiones de los órganos de dirección de la UAM;

- forma de selección del Gerente General;
- menoscabo de las facultades y atribuciones del presidente de la UAM (cláusula 9 Decreto IMM No. 37.717).

Esta cláusula condiciona la existencia del negocio a situaciones ajenas a la voluntad de la UAM y no controlables por esta, debido a que las modificaciones referidas son materia de Ley. Asimismo, se vulnera la autonomía de la UAM limitando la promoción de acciones respecto de los mencionados cambios que sean necesarias para el adecuado cumplimiento de sus cometidos.

Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Reclamos judiciales realizados a la UAM por parte de los operadores, por la concesión de espacios sobre los cuales no posee derecho habilitante para la firma de los contratos.
- Que los recursos destinados al Parque Agroalimentario se destinen a fines distintos a los previstos.
- Que la UAM no cuente con los recursos provenientes de los contratos de uso de concesión.
- Falta de continuidad del negocio.
- Que se adopten decisiones que no representen los intereses de la persona pública no estatal.
- Cumplimiento ineficiente o ineficaz de los cometidos por parte de la UAM.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

- 1) Otorgar a la UAM derechos respecto de los predios donde se asienta su actividad, por el plazo de la vida útil del proyecto a efectos de poder cumplir con sus cometidos.
- 2) Que se reconozca por parte de la IMM los actos celebrados por la UAM, por el período en el cual ésta no cuenta con un régimen jurídico habilitante para administrar los predios.

Hallazgo No. 002

Capacidad económica de la UAM

La UAM no cuenta con capacidad económica suficiente para asegurar el cumplimiento de las obligaciones financieras en los plazos acordados.

Para los primeros tres años de funcionamiento, 2021 a 2023, la UAM realizó una proyección de recaudación, gastos y amortización de deuda, a fin de llegar a resultados positivos que permitan cumplir con las obligaciones financieras, previendo el inicio de la amortización de deuda a partir del tercer año (año 2023 -Fideicomiso Financiero UAM-BROU). La misma ha sido ajustada por el organismo a medida que contó con datos reales e identificó nuevas perspectivas. Según datos proporcionados por la UAM la situación respecto a la recaudación, gastos y amortización de deuda para los primeros tres años expresados en millones de UI sería la siguiente:

Concepto	1er año	2do año	3er año
ARRENDAMIENTO	62,74	64,68	68,68
OTROS INGRESOS	17,66	17,66	17,66
INGRESOS OPERATIVOS	80,40	82,34	86,34
EGRESOS OPERATIVOS	74,09	72,09	69,28
GASTOS FINANCIEROS	8,32	8,52	8,52
GASTOS DE PUESTA EN MARCHA	-2,51		
AMORTIZACION DEUDA BROU			13,94
RESULTADO NETO	0,51	1,73	-5,4

Según lo manifestado el escenario de resultado negativo se debe a bonificaciones y descuentos para locales de determinadas dimensiones, situación que no estaba prevista en el presupuesto original. Corresponde informar que en la actualidad la UAM viene trabajando con algunas estrategias comerciales para revertir esta situación y alcanzar la sustentabilidad financiera.

Por lo expuesto, considerando el escenario planteado por la Gerencia y la estimación de las perspectivas, se desprende que la UAM podría no alcanzar las condiciones económicas para poder afrontar sus obligaciones financieras.

Cabe aclarar, que las proyecciones elaboradas por la Gerencia contemplan una ocupación casi a pleno en las áreas de mayor recaudación.

Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Asumir sobrecostos por el incumplimiento de las obligaciones financieras.
- Reclamos judiciales.
- Deterioro de los servicios prestados a los operadores.

Criticidad del Hallazgo



Recomendaciones

- 1) Evaluar la estructura de ingresos y gastos a efectos de afrontar las obligaciones.
- 2) Evaluar el criterio de fijación de tarifas y sus correspondientes descuentos a efectos de compatibilizar los intereses de la UAM y de los operadores.
- 3) Sin perjuicio de las recomendaciones anteriores, evaluar la refinanciación de la deuda.

Hallazgo No. 003

Transferencias de la CAMM

La UAM no acreditó que los bienes, derechos y obligaciones de la Comisión Administradora del Mercado Modelo (CAMM) hayan sido recibidos acorde a la Resolución de la IMM No. 1750/19 de fecha 01/04/2019, la cual dispone transferencias de la CAMM a la UAM, entre las que se encuentran:

- los recursos disponibles que integren el Fondo de Promoción de la Calidad Agroalimentaria (creada por Decreto N°.32.265 de 30/10/07),
- los activos corrientes del Estado de Situación Patrimonial del Mercado Modelo al 30 de marzo de 2019 y la información histórica completa de los mismos,
- los pasivos que resulten del Estado de Situación Patrimonial del Mercado Modelo al 30 de marzo de 2019,
- la enajenación a título gratuito de los bienes muebles que conforman el activo fijo del Mercado Modelo, previa realización de inventario,
- la cesión de la totalidad de los contratos suscritos por la CAMM,
- la cesión de los créditos que la CAMM tiene contra los titulares de permiso de uso de espacio, por incumplimiento en el pago de la contraprestación por el uso de espacios o la prestación de servicios.

Solicitada la contabilización y documentación respectiva:

1. No se proporcionó la documentación que respalda la registración de ingreso a la UAM de los bienes, derechos y obligaciones por un neto de \$877.545.

2. El Directorio de la UAM aprueba el Estado de Situación Patrimonial de la CAMM y el inventario de bienes muebles con posterioridad a su registro, siendo su aprobación el 10/02/2020 y el registro de fecha 01/06/2019.
3. No consta en el acta de aprobación, a qué responde que el Estado de Situación Patrimonial corresponda al 31/05/2019 y no al 30/03/2019 tal como lo dispone la Resolución.
4. Respecto a la totalidad de los contratos suscritos por la CAMM, realizado el cálculo de su monto, no se pudo arribar a la cifra que establece la Resolución de la IMM 1450/18, UI 63.632.000 sino a UI 59.778.600.

Esta situación no garantiza que el Patrimonio ingresado a la UAM sea el que corresponda según lo dispuesto por la Resolución.

Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- No disponer de los activos del ex Mercado Modelo, en tiempo y forma.
- Asumir, por parte de la UAM, obligaciones que no correspondan.
- Pérdida de recursos por Derechos de Admisión del ex. Mercado Modelo no reconocidos.

Criticidad del Hallazgo



Medio

Recomendaciones

- 1) Relevar la documentación que avale los derechos y obligaciones dispuesta por la Resolución de IMM No. 1750/19 y verificar su correspondencia con los registros.
- 2) En caso de que lo recibido no sea concordante, adoptar las medidas correspondientes a efectos de realizar los ajustes necesarios y determinar las responsabilidades.

Hallazgo No. 004

Unidad de Auditoría Interna

No se cuenta con una Unidad de Auditoría Interna (UAI), cuya conformación es de carácter obligatorio conforme al art. 239 de la Ley 19.924 del 18/12/2020.

Dado que la UAM ha comenzado a funcionar en Marzo/2021 y se encuentra en una fase de adaptación de sus procesos y formalización de sus procedimientos, se entiende la

relevancia de los aportes a realizar por parte de una UAI, tendientes a que el Organismo logre el control y monitoreo continuo de los riesgos a los cuales se encuentra expuesto.

Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Ausencia de asesoramiento para la mejora de la gestión.
- Exposición a riesgos por desconocimiento de su existencia y el impacto asociado al mismo.
- Falta de evaluación independiente respecto a la calidad de la información utilizada para la toma de decisiones.
- Desviaciones en la ejecución sin conocer, sin prevenir, sin detectar.

Criticidad del Hallazgo



Recomendaciones

Creación de una Unidad de Auditoría Interna conforme a la normativa vigente, asegurando su independencia respecto de los jefes de la Organización, en concordancia con lo establecido en la Norma Técnica N°3 de la AIN, considerando su conformación con personal idóneo.

Hallazgo No. 005

Tecnología de la información

Se identifican debilidades de Tecnologías de la información que inciden en la continuidad de operaciones, la UAM no cuenta con un plan de contingencia que centralice los procedimientos y acciones a realizar para garantizar la continuidad operativa del negocio.

Si bien se mantienen contingencias definidas para los servicios críticos, las mismas no se encuentran formalmente detalladas y en el caso de servicios tercerizados, los contratos no contemplan planes de contingencia formales. Asimismo, no se han realizado análisis de criticidad de los sistemas de información, que determinen cuales son requeridos para el correcto funcionamiento y operativa.

En función de lo antedicho, la UAM no posee la garantía de la disponibilidad de los servicios e instalaciones de procesamiento de información y los aplicativos.

Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

Indisponibilidad de los servicios.

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

Definir un plan de contingencia para la continuidad de las operaciones, con el objetivo de estar preparado para situaciones adversas o incidentes que puedan afectar la continuidad de las operaciones, así como procesos que aseguren la reanudación de los servicios en los tiempos necesarios para el negocio.

ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

