



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACION PROFESIONAL (INEFOP)

Art. 2 literal Ñ de la Ley 18.406

Informe de Auditoría
(Actuación de seguimiento)

Montevideo, enero de 2023

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar las acciones implementadas por INEFOP en relación con los hallazgos detallados en el informe de auditoría contenido en Expediente N° 2020-5-3-0001363, a fin de mitigar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el organismo. El alcance comprendió hasta el mes de octubre de 2022.

CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

Los procedimientos de auditoría se realizaron de conformidad con las competencias asignadas a la AIN por parte del art. 199 de la Ley 16.736 y del art. 10 del Decreto 341/1997.

La auditoría se realizó de acuerdo 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.

ANTECEDENTES

Se realizó un informe de auditoría cuyo objetivo fue evaluar si los fondos transferidos para el cumplimiento del cometido establecido en el Art. 2 literal Ñ de la Ley 18.406, fueron aplicados íntegra y eficientemente a dicho destino y de conformidad a la normativa. La evaluación se realizó para los ejercicios 2017, 2018 y 2019, sin perjuicio que para determinados casos se amplió el período de alcance.

En el mismo, se concluyó que INEFOP otorgó fondos a las instituciones más representativas de trabajadores y empleadores, constatándose situaciones en las cuales no fueron destinados por las Instituciones beneficiarias para el objetivo establecido en la ley y resoluciones, no verificándose un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. Asimismo, aprobó rendiciones que se apartaron de los lineamientos de investigación y capacitación en negociación colectiva. Los recursos fueron utilizados en su mayoría en gastos de funcionamiento de las entidades, lo que permite concluir que los fondos no llegaron prioritariamente al destino previsto. Por otra parte, no se realizó ningún seguimiento ni evaluación del destino final de esos fondos en el logro del objetivo propuesto, sin exigir la presentación de proyectos, con plazo e indicadores que permitan su control y valuación de su impacto. Lo anteriormente expuesto afecta las finanzas del instituto en forma negativa agravando la ya delicada situación financiera.

Se identificaron 9 hallazgos, 6 categorizados con criticidad extrema, 2 alta y 1 media.

Se presentó un Plan de Acción, indicando medidas a adoptar, los plazos de implementación y los responsables asignados, con relación a las recomendaciones efectuadas.

CONCLUSIÓN

Analizada la información remitida por INEFOP, referente a las acciones tomadas ante las recomendaciones realizadas por la AIN, se verificaron acciones por parte del organismo, tales como, contratación de consultora para análisis de las rendiciones de 2017 a 2020, modificaciones en los procedimientos, aprobación de un reglamento operativo y rendición de gastos, con guías para su presentación y evaluación final del proyecto. Todos estos en concordancia con lo establecido en Decreto Reglamentario N° 52/2021 del art. 2 del Literal Ñ de la Ley 18.406, aprobado con fecha 8/2/2021. Lo mencionado, así como otras acciones descriptas en el cuerpo del informe han determinado la baja de los 9 hallazgos identificados en el informe principal. Sin perjuicio de ello, se recomienda al Organismo seguir monitoreando en forma continua los procedimientos, fortaleciendo los mecanismos de control a fin de asegurar y dar mayor transparencia en el uso de los fondos con destino al literal Ñ.

ANALISIS DEL SEGUIMIENTO

Hallazgo N° 01		
	Situación al 16/09/2020	Situación actual
Hallazgo	<p>Ausencia de sistema de control. El sistema de control implementado por el INEFOP relativo a las rendiciones de las partidas del Literal Ñ presenta debilidades significativas, lo cual impactó negativamente en las finanzas del Instituto. Asimismo, las partidas son utilizadas para diversos fines ajenos a los dispuestos por la norma, lo que es admitido y no observado por el Consejo Directivo que lo convalida, aprobándolos y liberando en definitiva nuevas partidas, lo que retroalimenta un proceso deficiente. -</p>	<p>a) INEFOP contrató una Consultoría para el análisis y revisión de las partidas en las rendiciones del período 2017 a 2019 y del ejercicio 2020. Los informes presentados fueron aprobados por RCD N°104/21 del 04/05/2021.</p> <p>b) Con fecha 8/2/2021 se aprobó el Decreto N° 52/021, reglamentario del art 2 literal Ñ) de la Ley 18.406.</p> <p>c) Se aprobó un Reglamento Operativo y de Rendición de Gastos, así como guías y formularios a aplicar en el actual procedimiento, en concordancia con el decreto referido.</p> <p>d) Contratación de una consultora para la reestructura de la Gerencia de Administración y Finanzas.</p>
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pausar los pagos en este ítem a efectos de realizar una adecuada valoración de las partidas y sus rendiciones. 2. Realizar una completa reingeniería del proceso de control de rendiciones del literal Ñ. 	No aplica
Estado	Implementado	



Hallazgo N° 02

	Situación al 16/09/2020	Situación actual
Hallazgo	<p>Rendición y aprobación de gastos no amparados por el marco normativo.</p> <p>Del análisis realizado sobre más del 90% de las rendiciones de la totalidad de las instituciones se constató apartamientos, de lo dispuesto por el marco legal y las resoluciones de INEFOP mencionadas ut supra y que fueran aprobados por este. En efecto, si bien la casuística excede las pretensiones de este informe, en lo conceptual existen situaciones que merecen ser mencionadas tales como:</p> <ul style="list-style-type: none">• Pago de cenas en local nocturno en la madrugada.• Pago de honorarios profesionales de abogados por litigios ajenos al instituto, así como de tasas ante TCA, impuesto judicial y vicésima en escritos judiciales.• Reiterados pagos de compras en supermercados.• Pago de servicio de vehículos.• Pago de servicios de catering y almuerzos.• Pago de honorarios a clínica odontológica y a médicos.• Pago de suscripciones a medios de prensa.• Pago de sueldos de funcionarios no docentes pertenecientes a la plantilla laboral de las instituciones.• Rendición de documentos emitidos a consumidor final.• Gastos a nombre de otra institución.• Honorarios por selección del personal. <p>En suma, se rindieron gastos inherentes al funcionamiento de las instituciones beneficiarias que se apartan de lo</p>	<p>a) Por RCD N° 232/21, se dispone que las organizaciones reintegren los fondos observados de los ejercicios 2017 a 2019, por un total de \$ 12.643.728, a cuenta de futuros desembolsos que le fueren aprobados en el marco de la aplicación del decreto 52/21, con cargo al presupuesto de los años 2023 a 2025.</p> <p>b) Del análisis de las rendiciones del ejercicio 2020, se identificaron gastos observados por \$4.297.278. El CD acordó que en las nuevas partidas a entregar se deducen los gastos observados. Se constató en las RCD proporcionadas, los descuentos establecidos.</p> <p>c) Se redefinió el proceso de presentación de proyecto de Literal Ñ, se aprobaron las bases de convocatoria, reglamento operativo y procedimiento de rendición de gasto con anexos explicativos.</p> <p>d) Con fecha 8/2/2021 se aprobó el Decreto N° 52/021, reglamentario del art 2 literal Ñ) de la Ley 18.406.</p>



	previsto en la norma, que fueron aprobados por INEFOP.	
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	<ol style="list-style-type: none">1. Proceder al análisis de las rendiciones de cuentas conforme a lo dispuesto en el espíritu y la letra de la norma que las regula, no aceptando en consecuencia todo aquello que se aparte de la misma.2. Revisar la totalidad de lo rendido desde 2017 y descontar de futuros pagos todos los gastos que implicaron apartamientos de la norma de referencia. –3. Realizar la revisión antes mencionada, con especial énfasis en las formalidades de los documentos respaldantes.	No aplica
Estado	Implementado	

Hallazgo N° 03		
	Situación al 16/09/2020	Situación actual
Hallazgo	<p>Gastos admitidos que se apartan de los lineamientos establecidos.</p> <p>Si bien se establecieron por vía de Resolución criterios para las rendiciones de las partidas transferidas a las distintas instituciones, se constató que en las mismas hubo gastos que se apartan de los lineamientos conceptuales y formales establecidos en forma reiterada y continua y que no fueron advertidos por parte de INEFOP, como se exhibe a modo de ejemplo:</p>	<p>a) Por RCD 232/21, se dispone que las organizaciones reintegren los fondos observados de los ejercicios 2017 a 2019, por un total de \$ 12.643.728, a cuenta de futuros desembolsos que le fueren aprobados en el marco de aplicación del decreto 52/21, con cargo al presupuesto de los años 2023 a 2025.</p> <p>b) Del análisis de las rendiciones del ejercicio 2020, se identificaron gastos observados por \$4.297.278. El CD acordó que en</p>



	<ul style="list-style-type: none">• Sueldos de personal administrativo que alcanzan el 100% de su nominal.• 100 % de tarifas de servicios públicos (UTE, ANTEL, OSE).• Gastos de mantenimiento edilicio.• Cursos que no tienen vinculación con la negociación colectiva	<p>las nuevas partidas a entregar se deducen los gastos observados. Se constató en las RCD proporcionadas, los descuentos establecidos.</p> <p>c) Se redefinió el proceso de presentación de proyecto de Literal Ñ, se aprobaron las bases de convocatoria, reglamento operativo y procedimiento de rendición de gasto con anexos explicativos.</p> <p>d) Con fecha 8/2/2021 se aprobó el Decreto N° 52/021, reglamentario del art 2 literal Ñ) de la Ley 18.406.</p>
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	<ol style="list-style-type: none">1. Generar un sistema de control efectivo de las rendiciones de cuentas que se presentan.2. Ceñirse en forma estricta a lo dispuesto por la reglamentación vigente.	No aplica
Estado	Implementado	

Hallazgo N° 04		
	Situación al 16/09/2020	Situación actual
Hallazgo	<p>Aprobación y liberación de fondos. El Consejo Directivo aprueba las entregas de fondos previo informe favorable de la Gerencia de Administración Financiera y la correspondiente solicitud de la institución. No se obtuvo evidencia que se solicite por parte del Consejo Directivo a las</p>	<p>Por RCD N° 098/21 se aprobó los documentos que regulan los procedimientos referentes a:</p> <ul style="list-style-type: none">• Bases de Convocatoria• Reglamento Operativo y• Procedimiento Rendición de Gastos y Anexos:



	<p>instituciones una planificación respecto del destino de los fondos a liberar, ni plazos para su rendición y/o reintegro. Esto imposibilita una adecuada planificación y control del gasto de INEFOP y no permite realizar a posteriori una evaluación y seguimiento del cumplimiento del destino de esos recursos. No existe un procedimiento que implique solicitar un memo respecto de cuál va a ser el objeto del gasto, lo cual permitiría rechazar a priori gastos fuera del marco normativo. Esto permitiría una vez efectuado el gasto corroborar el destino conforme a lo solicitado facilitando finalmente un tercer control por parte de INEFOP de posibles apartamientos que de verificarse deberían disparar un mecanismo de justificación que debería ser convalidado por el Consejo Directivo antes de liberar la partida.</p>	<p>1) Guía para la presentación de viáticos.</p> <p>2) Pautas de Honorarios.</p>
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	<p>1. Definir un protocolo que establezca la presentación de un proyecto sobre el destino de los fondos y que el mismo se enmarque en los objetivos del literal Ñ.</p> <p>2. No entregar fondos a las entidades que no cumplen con este protocolo y/o no rinden en los plazos estipulados en un futuro protocolo de forma de evitar un uso indebido de los fondos.</p>	No aplica
Estado	Implementado	



Hallazgo N° 05		
	Situación al 16/09/2020	Situación actual
Hallazgo	Oposición de intereses. Las transferencias bancarias realizadas a las instituciones son aprobadas por el Consejo Directivo a través de planillas que provee la Gerencia de Administración y Finanzas. Las mismas son realizadas a una sola firma por parte de la encargada de dicha gerencia, sin contar con otra firma de otro Jeraarca de INEFOP que avale las mismas. Además, quien realiza las transferencias bancarias, es la encargada de controlar e informar las rendiciones de las entidades, concentrando así todas las funciones en una misma área.	De los reportes bancarios presentados, se evidencia el requerimiento de doble firma para la aprobación de las transferencias bancarias. Asimismo, se estableció los límites de monto a transferir para cada persona habilitada.
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	<ol style="list-style-type: none">1. Realizar las transferencias bancarias a dos firmas.2. Generar en el ámbito de la Secretaría Ejecutiva un sector para realizar estos controles.	No aplica
Estado	Implementado	



Hallazgo N° 06		
	Situación al 16/09/2020	Situación actual
Hallazgo	Transferencias por mayor importe al aprobado. Para realizar la transferencia de fondos se requiere la aprobación del Consejo Directivo, donde se detalla Institución y monto a transferir. Se constató que se hicieron transferencias parciales, que no superan el tope anual, por importes superiores y con fecha anterior a los establecidos en la resolución que los habilita.	El Procedimiento en vigencia desde 2021, para la presentación y rendición de gastos destinados al Literal Ñ, establece expresamente que el presupuesto aprobado por el Consejo Directivo no tendrá ajustes a la suba de ningún tipo. Asimismo, se dispuso que no se podrá realizar transferencias entre líneas del Plan de Trabajo salvo excepciones y previa aprobación del Consejo Directivo.
Criticidad	Alto	No aplica
Recomendación	Extremar los cuidados a efectos de que cada partida cuente con la aprobación en tiempo y forma del monto por parte del Consejo y no transferencias de hecho con resoluciones posteriores y por montos no coincidentes.	No aplica
Estado	Implementado	



Hallazgo N° 07		
	Situación al 16/09/2020	Situación actual
Hallazgo	Rendiciones documentales por mayor monto al transferido. El Consejo Directivo aprobó rendiciones por importe mayor al monto transferido, quedando excedido a cuenta de futuras transferencias. En consecuencia, en períodos siguientes habrá rendiciones con comprobantes que no corresponden al período objeto de rendición en ese momento.	El Procedimiento para la presentación y rendición de gastos destinados al Literal Ñ, establecen requisitos para la transferencia y autorización de fondos, de forma de evitar las situaciones descritas en el Hallazgo. No se evidencia rendiciones aprobadas por mayor monto al transferido.
Criticidad	Alto	No aplica
Recomendación	No aceptar rendiciones con esas características.	No aplica
Estado	Implementado	

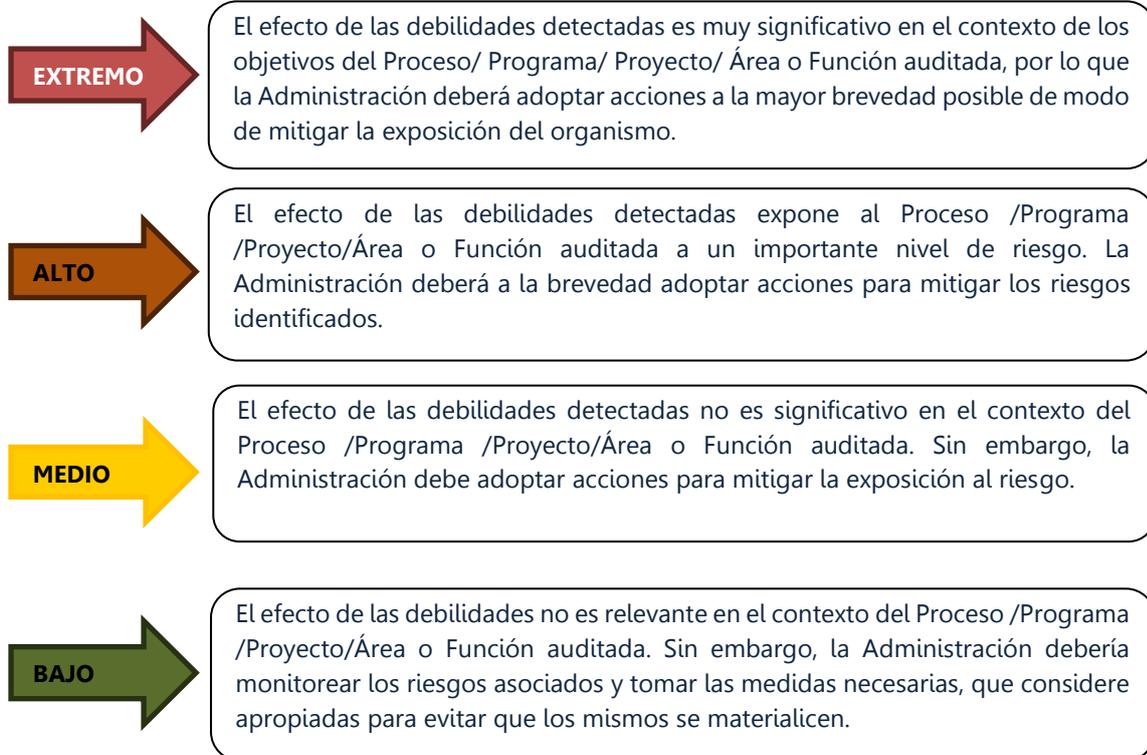


Hallazgo N° 08		
	Situación al 16/09/2020	Situación actual
Hallazgo	Sistema de Información. El sistema de gestión k2b, no permite realizar consultas directas sobre las transferencias realizadas, debiendo aplicar otros recursos como planillas Excel con filtros y tablas dinámicas para obtener la información, lo que no garantiza que la misma sea confiable.	De acuerdo con la información proporcionada, en la actualidad se utiliza el sistema Faro que permite hacer consultas sobre las transferencias realizadas asociadas con los pagos de literal Ñ.
Criticidad	Medio	No aplica
Recomendación	Evaluar el uso del programa y/o realizar adaptaciones que permitan obtener la información sin que medien otros procedimientos que puedan distorsionar la información y garanticen la confiabilidad de la misma.	No aplica
Estado	Implementado	



Hallazgo N° 09		
	Situación al 16/09/2020	Situación actual
Hallazgo	Seguimiento del impacto y resultados No se obtuvo evidencias acerca de un sistema anual de evaluación del impacto y los resultados del gasto efectuado en la mejora de la negociación colectiva. De contar con el mismo sería posible limitar desviaciones y realizar eventuales mejoras a la calidad del gasto en la materia.	Conforme al Reglamento Operativo, la Gerencia de Empleo de INEFOP tiene dentro de sus funciones el seguimiento, evaluación y verificación de los proyectos. Asimismo, el Anexo Reglamento Operativo establece un control ex post por parte de la Unidad Estadística de MTSS a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos del proyecto y el impacto de este sobre la negociación colectiva. Se realizaron informes de evaluación y seguimiento del año 2021-2022 a cargo de la Gerencia de Empleo.
Criticidad	Extremo	No aplica
Recomendación	Implementar un sistema de evaluación y monitoreo del gasto que permita ejecutar el mismo con los debidos cuidados teniendo en consideración que se trata de fondos públicos por los cuales se debe rendir cuentas a la ciudadanía.	No aplica
Estado	Implementado	

ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



ANEXO II - NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES ADOPTADAS POR EL ORGANISMO A FIN DE MITIGAR LOS RIESGOS RELATIVOS A LOS HALLAZGOS DE AUDITORÍA.

Implementado	Las medidas adoptadas por el Organismo mitigan los riesgos a los cuales se encontraba expuesto.
Parcial	Las medidas adoptadas por el Organismo no son suficientes para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo.
En Proceso	Las medidas definidas por el Organismo se encuentran en etapa de implementación, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
No implementado	No se identificaron acciones adoptadas por el Organismo, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
El organismo asume el riesgo	Analizado el hallazgo por partes de las autoridades del organismo, se decide mantener los criterios y/o procesos definidos, asumiendo los riesgos a los que encuentra expuesto.