



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **INEFOP**

**(Instituto Nacional de Empleo y  
Formación Profesional)**

**Convenios Específicos, retribuciones al  
Directorio y al personal y asistencia  
financiera.**

**Informe Definitivo**

**Auditoría Interna**

**Montevideo, 02 de diciembre de 2020**

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar si los fondos transferidos para el cumplimiento de convenios específicos, asistencia financiera, remuneraciones al personal y Directorio fueron aplicados en forma íntegra, eficiente y de acuerdo al marco normativo.

La evaluación se realizó para los ejercicios 2017, 2018 y 2019, sin perjuicio que para determinados casos se amplió el período de alcance.

### CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

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

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

## CONCLUSIÓN – RESULTADOS

La gestión de convenios llevada adelante por INEFOP es realizada a solicitud de las partes involucradas, habiéndose celebrado convenios por cantidades significativas con aquellas que tienen representación en el Directorio del Instituto, sin contar con informes técnicos independientes que aseguren su viabilidad. Asimismo, la existencia de debilidades en los controles implementados en las rendiciones de los fondos liberados, la ausencia de coordinación entre las áreas y la evaluación final de cumplimiento de los convenios realizada de forma selectiva, no permiten asegurar que la totalidad de los fondos transferidos por el Instituto hayan sido aplicados de manera íntegra y eficiente para el cumplimiento de los objetivos aprobados.

Por otra parte, se exponen hallazgos relativos a distintos aspectos del control interno que refuerzan las conclusiones de informes anteriores en lo referente al cumplimiento de la normativa legal.

## INFORME DETALLADO

### I. Generalidades acerca de INEFOP

#### Marco de Referencia.

El INEFOP, persona de derecho público no estatal, fue creado por la ley No 18.406, de fecha 24 de octubre de 2008. Se integra en forma tripartita y tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores.

Sus cometidos están establecidos en el art. 2 de la mencionada ley y modificativas, pudiendo actuar para el cumplimiento de sus fines en coordinación con instituciones y entidades del ámbito público, privado y social.

La administración del organismo está a cargo de un Consejo Directivo (en adelante CD) integrado por ocho miembros: el Director General en su carácter de Presidente, dos miembros designados por el Poder Ejecutivo en su representación, y cinco miembros integrantes de representaciones empresariales, de trabajadores y de la economía social (este último con voz y sin voto).

El Director Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), o quien éste designe, presidirá el Consejo Directivo, en carácter de Director General del INEFOP.

Dentro de las atribuciones conferidas al Consejo Directivo por el artículo 7 lit. K, se encuentra la facultad de celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 2° de la citada norma legal.

## Antecedentes

### 1 - Convenios

En el cumplimiento de sus fines, INEFOP celebra convenios con diversas instituciones públicas y privadas, en primera instancia suscribe un convenio marco y posteriormente convenios específicos.

Por resolución 567/17, a partir del 01/03/2018 se protocolizó el procedimiento para el trámite de convenios, definiendo los siguientes criterios:

- **Convenio Marco:** como toda expresión de voluntad de trabajo conjunto entre INEFOP y una o varias Instituciones públicas o privadas, con proyección en el tiempo. Se documenta una voluntad política y búsqueda de sinergias interinstitucionales.
- **Convenio Específico:** como toda expresión de voluntad de trabajo conjunto entre INEFOP y una o varias instituciones públicas o privadas, que implica **afectación**

**real de fondos** y ejecución de acciones que deberán enmarcarse en un plan operativo para un período establecido.

En el período comprendido entre 01/03/2018 al 13/08/2019 todos los convenios se ingresaban por expediente al sistema “GESDOC”, posteriormente se comenzaron a gestionar por el sistema “Gestión de INEFOP”, basado en la creación y aprobación de proyectos, dentro de las formalidades ya definidas, de acuerdo a lo establecido en la resolución del CD No. 406/2019 de 13/08/2019.

Las transferencias realizadas por concepto de convenios, durante el período 2017-2019 se detallan en los siguientes cuadros:

Año	Convenios	Resultado del Ejercicio	Costos Operativos	Ingresos (FRL)	% del gasto de Convenios en relación al Resultado del ejercicio	% del gasto en Convenio en relación a los Costos Operativos	% del gasto en Convenio en relación a los ingresos (FRL)
2017	124.757.837	-206.997.865	-988.892.469	907.753.086	60,27%	12,62%	13,74%
2018	87.267.366	-426.478.888	-1.391.509.606	1.016.980.450	20,46%	6,27%	8,58%
2019	195.847.133	-797.214.886	-1.584.712.561	954.123.774	24,57%	12,36%	20,53%
<b>Total</b>	<b>407.872.336</b>	<b>-1.430.691.639</b>	<b>-3.965.114.636</b>	<b>2.878.857.310</b>			

Fuente: Estados Financieros de INEFOP

Se detalla en anexo 2 principales entidades y montos sujetos a convenio.

### Partes Relacionadas al proceso de convenios

**Consejo Directivo:** aprueba la celebración de convenios. Autoriza la liberación de fondos y aprueba por Resolución las rendiciones presentadas por las entidades.

**Gerente General -Secretario/a Ejecutivo/a:** actúa como nexo entre el Consejo Directivo y las distintas Gerencias del Instituto.

**Gerencias Operativas (Empleo, Formación Profesional y Empresas):** son las designadas para la ejecución, evaluación y control, e informan a la Secretaría Ejecutiva y al Consejo Directivo sobre el cumplimiento de los convenios.

**Gerencia Financiera:** se expide sobre la disponibilidad de recursos, sobre la forma de liquidación y pago de los convenios. Además, es la encargada de controlar las rendiciones,

la documentación adjunta e informar a la Secretaría Ejecutiva y al Consejo Directivo de lo actuado al respecto. Realiza a posteriori las transferencias aprobadas por el Consejo Directivo y comunicadas por la Secretaría Ejecutiva.

**Unidad de Asesoramiento Estratégico:** analiza la pertinencia de la solicitud e informa a la Secretaria Ejecutiva y Consejo Directivo. Actualmente la unidad no está en funcionamiento, pero si cumplió funciones en todo el período de alcance.

**Unidad Jurídica:** Formaliza los convenios aprobados por el Consejo Directivo.

**Entidades Beneficiarias:** son las que celebran los convenios con el Instituto.

## 2- Retribuciones al personal y Directorio.

La Ley 18.406, prevé dos situaciones particulares:

a. Art. 6 establece que “...los integrantes del Consejo Directivo, excepto el Director Nacional de Empleo, percibirán una retribución mensual equivalente al **70%** del salario nominal de los Ministros de Estado. Los suplentes sólo percibirán retribución en caso de sustituir al titular y por el período en el que éste se ausente. ....”

b. Art. 16 prevé que ningún integrante del personal -con excepción del Secretario/a Ejecutivo/a - podrá percibir un salario superior al de los integrantes del Consejo Directivo.

Las retribuciones más cargas sociales son las siguientes:

Año	Retribuciones al personal y directorio mas cargas sociales (RPD)	Resultado del Ejercicio	Gastos de Funcionamiento	Ingresos (FRL)	% del gasto de RPD en relación al Resultado del ejercicio	% del gasto de RPD en relación a los Gastos de Funcionamiento	% del gasto de RPD en relación a los ingresos (FRL)
2017	159.759.146	-206.997.865	-236.326.891	907.753.086	77,18%	67,60%	17,60%
2018	186.957.642	-426.478.888	-284.589.391	1.016.980.450	43,84%	65,69%	18,38%
2019	218.547.823	-797.214.886	-348.730.412	954.123.774	27,41%	62,67%	22,91%

Fuente: Estados Financieros de INEFOP

La cantidad de funcionarios (dependientes y directores) al cierre de cada ejercicio económico fue la siguiente:

Año	Nº total de Funcionarios
2017	157
2018	175
2019	169

### 3- Asistencia financiera y crediticia.

La asistencia financiera y crediticia están comprendidas en la Ley 18406 en su art. 2:

- Lit. I) “Cooperar y brindar apoyo crediticio y seguimiento técnico a las iniciativas de emprendimientos productivos generadores de empleo decente; pudiendo para ello establecer fondos rotatorios o garantizar los créditos con recursos del Fondo de Reversión Laboral”.
- Lit. L) “Desarrollar investigaciones, acciones, programas y asistencia técnica y crediticia que respondan a los requerimientos de las empresas y emprendimientos del sector productivo, con el objetivo de incentivar su creación, formalización, consolidación, participación en cadenas productivas, el mejoramiento tecnológico de las mismas y la recuperación de su capacidad de producción”.

## II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 10 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.

Hallazgo N°	Extremo	Alto	Medio	Bajo
01- Convenios con partes relacionadas-Oposición de intereses	X			
02- Ausencia de coordinación entre áreas	X			
03- Debilidades en los controles	X			
04- Debilidades en los controles sobre las rendiciones de cuentas	X			
05- Gastos observados y aprobados por el Directorio	X			
06- Evaluación final de convenios	X			
07- Donación, apoyo económico y asistencia financiera	X			
08- Retribuciones al directorio y personal dependiente.	X			
09- Presidente del directorio percibe sueldo por la DINAE y gastos de representación de INEFOP	X			
10- Cumplimiento de la Ley 19823	X			

## Hallazgo No. 1

### **Convenio con partes relacionadas – Oposición de intereses**

Se constató que INEFOP aprobó convenios con entidades que poseen representación en el Directorio, sin contar con un informe técnico independiente que evalúe su impacto y viabilidad, ascendiendo a la suma de \$ 208.118.237 en el período auditado.

Asimismo, las comisiones de seguimiento previstas en dichos convenios están a cargo de evaluadores vinculados a entidades parte del Directorio del Instituto, los cuales son designados por éste, lo que no asegura la debida oposición de intereses. -

### **Recomendaciones**

1. Efectuar una evaluación técnica de impacto y viabilidad. -
2. Para la aprobación y seguimiento realizar la evaluación a través de un comité independiente. -

## Hallazgo No. 2

### **Ausencia de coordinación entre áreas**

Se verificó la ausencia de interacción entre las Gerencias Operativas y de Administración y Finanzas en las distintas etapas del proceso de los convenios, aprobándose gastos por parte del Directorio, que pueden llevar a desnaturalizar el objeto de lo convenido. -

A modo de ejemplo se verificó rendiciones de gastos observadas por Administración y Finanzas sin intercambio con la Gerencia Técnica a cargo del seguimiento del convenio que luego fueron aprobadas por el CD.

### **Recomendaciones**

Realizar una adecuada coordinación entre las Gerencias intervinientes en el proceso de convenios en el ámbito de la Secretaría Ejecutiva.

### Hallazgo No. 3

#### **Debilidades en los controles**

Los informes que remiten las Gerencias Operativas y de Administración y Finanzas a la Secretaría Ejecutiva y al CD, no cuentan con toda la información para expresar una opinión sobre el cumplimiento de los convenios, tanto en sus objetivos, como en la pertinencia de los gastos que luego son aprobados. –

A modo de ejemplo, se detectaron facturas de honorarios por concepto de servicios correspondientes a distintas empresas unipersonales en las cuales luce escriturado como concepto “Honorarios de Servicio”, sin indicar en qué consistió la actividad desarrollada. Lo antes mencionado ascendió a un monto de \$ 4.994.023.-

#### **Recomendaciones**

Fortalecer las actividades de control que permitan que los informes de resultados y rendiciones de cuentas cuente con más información para la toma de decisiones.

### Hallazgo No. 4

#### **Debilidades en los controles sobre las rendiciones de cuentas**

En los convenios se establece que las rendiciones de cuentas deben presentarse de acuerdo a la Ordenanza N° 77 del Tribunal de Cuentas de la República. No existe la práctica de solicitar información complementaria sobre la documentación que respalda dichos informes. Esto permitiría adicionar controles que garanticen la pertinencia del gasto, lo cual cobra relevancia en virtud de la cuantía de los montos invertidos por el Instituto. A esto debe agregarse que los presupuestos que son presentados a la firma de los convenios, no poseen la mínima apertura de rubros.

A modo de ejemplo se detectó documentación que carece de las formalidades mínimas para su rendición, como documentos a consumidores finales, gastos no previstos en los

presupuestos, alojamiento, servicios de catering, compra de insumos ópticos, arrendamientos de inmuebles por plazos que exceden el convenio y con precios integrados, entre otros. -

### **Recomendaciones**

1. Requerir la confección de presupuestos con el mayor grado de apertura y detalle de rubros en contraposición con los que se reciben en la actualidad.
2. Generar un formulario acorde al presupuesto presentado, a fin de que el beneficiario detalle todos los gastos y presente copia intervenida de la documentación para facilitar su debido control. -

### **Hallazgo No. 5**

#### **Gastos observados y aprobados por el Directorio.**

Se constataron casos en donde la Gerencia de Administración y Finanzas observó gastos relativos a la pertinencia y aspectos formales. El Directorio no los tuvo en cuenta aprobando las rendiciones, lo que implicó la liberación de fondos de las sucesivas partidas convenidas.

#### **Recomendación**

No autorizar la liberación de fondos de aquellos convenios que tengan rendiciones observadas, o que ameriten algún otro tipo de procedimiento por parte de la Gerencias.

## Hallazgo No. 6

### **Evaluación final de los Convenios**

No se realiza la evaluación final de todos los convenios, tal como se estipula en los mismos. La misma es realizada en forma selectiva por parte del CD del Instituto, por lo que al no contar con el universo de información se desaprovecha un valioso insumo para una mejor gestión de los recursos.-

### **Recomendaciones**

- 1- Realizar la evaluación de todos los convenios sin excepción, dando cumplimiento a lo estipulado en los mismos, siendo esta una obligación principal para ambas partes. -
- 2 - Renovar solo aquellos convenios que tengan informe de aprobación satisfactorio por parte de los técnicos. -

## Hallazgo No. 7

### **Donaciones, apoyos económicos a entidades y personas físicas y asistencia financiera**

Como parte de las acciones impulsadas desde el CD de INEFOP se constató el otorgamiento de donaciones (por ejemplo, \$ 20.000.000 a productores de Salto por granizos) y apoyo económico a personas físicas y entidades. Analizado el marco jurídico de los cometidos y competencias del Instituto y del órgano directivo, se concluye la falta de legitimación de éste para disponer de fondos a través de este instrumento jurídico.

A lo antedicho debe sumarse que no fue consultada la Unidad Jurídica al momento de la toma de la decisión. Consultada esta Unidad por la actual Administración, la misma concluyó que las donaciones no son competencia del INEFOP.

Asimismo, se constató el destino de recursos para asistencia financiera a Alenvidrio SA. Dicho caso fue tratado en el ámbito judicial, (Expediente IUE 2-15452-2017), a cuya vista Fiscal y Sentencia nos remitimos, agregando que el préstamo fue otorgado sin un acabado estudio técnico acerca de la viabilidad del proyecto a financiar, y sin considerar si el beneficiario era objeto de crédito a fin de contar con seguridad razonable para recuperar los fondos prestados.

### Recomendación

- 1- Evaluar las responsabilidades del caso y las acciones legales que correspondan.
- 2- Establecer los mecanismos que aseguren el cumplimiento del marco legal y reglamentario que legitima la toma de decisiones.

## Hallazgo No. 8

### Retribuciones al personal y Directorio

Los integrantes del Directorio percibieron retribuciones que superan el tope legal establecido por el artículo 6 de la Ley 18.406, según el siguiente cuadro:

Año	Cantidad de Directores	Monto en \$ que excede al tope establecido
2017	7	569.903
2018	7	1.540.419
2019	7	2.689.256
2020	Ene/Feb- 7 Marzo - 4	549.469
<b>TOTAL</b>		<b>5.349.049</b>

Las retribuciones percibidas por un Gerente, superan el tope previsto en el Art. 16 de la mencionada Ley en \$ 586.635 en el período auditado.

La Unidad Jurídica advirtió al respecto de la situación de los Directores mediante informe de fecha 13/03/2020 y el C.D con fecha 3/04/2020 dictó la Resolución N° 091/2020 que adecuó las retribuciones de los directores al marco legal vigente.

#### **Recomendación**

Establecer los mecanismos que aseguren el cumplimiento de la normativa vigente y evaluar responsabilidades acerca de lo actuado.

### **Hallazgo No. 9**

**El Presidente del Directorio (2015-2020) percibió sueldo por la DINAE y gastos de representación por INEFOP.**

Para el periodo auditado, el Director General del Instituto ocupó a la vez dicho cargo y el de Director de la DINAE. En este período no percibió remuneración como Director de INEFOP, pero sí la partida correspondiente a gastos de representación del Instituto. Es decir, que a su retribución como Director de DINAE, se le sumó la partida de gastos de representación como Director de INEFOP. Esta situación se aparta de lo previsto en el artículo 32 de Ley 11.923.

#### **Recomendación**

Establecer los mecanismos que aseguren el cumplimiento de la normativa vigente.

## Hallazgo No. 10

### Cumplimiento Ley 19.823 (de Ética Pública)

Existen debilidades en la aplicación de la Ley 19.823. El Instituto no exige declaración jurada de posibles implicancias conforme lo previsto en dicho marco legal, ni tiene en cuenta el CD la eventual existencia de vínculos entre funcionarios del Instituto con entidades beneficiarias y/o particulares intervinientes en los distintos procesos.

### Recomendación

Solicitar el otorgamiento y la suscripción de declaraciones juradas de todos los actores sin excepción. -

## ANEXO 1 - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

