



República Oriental  
del Uruguay

# INFORME DE ACTUACIONES

## Año 2011

**ain**  
AUDITORIA INTERNA  
DE LA NACION

---

# Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

## DIRECCIÓN GENERAL DE SECRETARÍA.

### Objetivo y alcance

Se evaluaron los procedimientos de ingreso y egreso de fondos de terceros de la Dirección Nacional de Coordinación en el Interior (DI.NA.CO.IN), Dirección Nacional de Trabajo (DI.NA.TRA), y la Inspección General del Trabajo y Seguridad Social (I.G.T.S.S.).

También se evaluaron los procedimientos de ingreso y depósito de fondos de recaudación.

Abarcó la Tesorería y Contaduría de la División Financiero Contable (D.F.C.). Únicamente se evaluaron los procedimientos de fondos en el Departamento de Montevideo.

El período auditado para fondos de terceros abarcó desde el 30/09/09 hasta el 31/12/10 y para fondos de recaudación desde el 01/01/10 al 31/12/10.

### Información General- Antecedentes

El M.T.S.S. a través de un acuerdo con la O.P.P. adoptó un enfoque de gestión por procesos del Inciso para sistematizar y mejorar la eficiencia de los mismos. Entre ellos, se encuentran comprendidos los Acuerdos de Pagos entre trabajadores y empleadores celebrados en el Ministerio, que dan origen a los fondos de terceros.

Los fondos de recaudación que comprenden multas y tasa de administradores de edificios se llevan con un sistema manual de emisión de recibos.

### Principales Hallazgos

#### 1. Fondos de terceros

- El M.T.S.S. utiliza en forma simultánea tres sistemas de emisión para el ingreso y egreso de estos fondos, los que no están integrados ni se concilian entre sí, por lo que la información que dispone D.F.C. respecto a estos fondos carece de integridad y exactitud.

##### a) Emisión informática

- Pueden imprimirse recibos sin confirmar, con lo cual los datos no quedan registrados ni guardados una vez ocurrido el movimiento de fondos correspondiente.
- Se pueden modificar datos de transacciones ya realizadas, como el número de recibo y la fecha de cobro y/o pago.
- El ingreso del número de recibo se realiza manualmente por el cajero y el sistema no realiza el control de secuencia numérica de los recibos emitidos.
- Puede imputarse el pago de una cuota en el sistema teniendo pendientes cuotas anteriores. A su vez, no se dan de baja las cuotas abonadas a través de las otras modalidades, como pagos directos o emisión manual.

- Los perfiles de usuarios definidos para las tareas de Tesorería no contemplan la debida segregación de funciones.
- No están ingresados la totalidad de los acuerdos laborales celebrados con posterioridad a julio de 2010, por lo que se siguieron realizando cobros y pagos con emisión manual y pagos directos.

Factores que han contribuido a esta situación son: deficiencias en el relevamiento de los procedimientos de fondos de terceros, automatización de procesos mal diseñados; falta de definición clara y formal de los responsables del proceso y fallas de coordinación y comunicación entre los actores involucrados.

b) Emisión manual.

- En las libretas de recibos emitidos en la División Conflictos Individuales de la DI.NA.TRA., se verificaron tachaduras, enmiendas, campos sin completar, etc.
- No en todos los casos se adjunta en la libreta la totalidad de las vías anuladas del recibo, ni se requiere la firma de un responsable que autorice dicha anulación, con el riesgo que puedan cobrarse o pagarse cuotas sin que se depositen estos fondos en las cuentas del Ministerio.
- El libro de registros de cobros y pagos por Acuerdos Laborales que lleva la División Conflictos Individuales de DI.NA.TRA. presenta tachaduras, interlineaciones, enmiendas, hojas sin foliar, espacios en blanco, etc. Contaduría no lleva este registros, siendo únicamente Tesorería quien elabora una planilla diaria en donde se incluyen estos fondos. A su vez, Tesorería es quien guarda las vías remanentes de los recibos sin remitirlas a Contaduría.

Las situaciones mencionadas anteriormente obedecen a la inexistencia de pautas formales y uniformes por parte de Contaduría para emitir, anular y registrar comprobantes y a la falta de controles funcionales sobre Tesorería y quien emite los recibos. Esto genera que la información que se obtiene a partir de los registros que lleva el Organismo carezca de confiabilidad, exactitud y verosimilitud.

c) Pagos directos de cuotas de Acuerdos de Pago.

Esta modalidad funciona como una caja paralela en la División Conflictos Individuales de Trabajo de DI.NA.TRA y está fuera del control jerárquico del D.F.C.. El funcionario actuante del Ministerio presencia el traspaso de dinero entre empresa y trabajador, se firman un formulario preimpreso sin numerar y se archiva una copia en la División.

Esta información no se vuelca a Tesorería ni a Contaduría, por lo que las cuotas que se abonan bajo esta modalidad no pasan por ningún registro contable del Ministerio.

Esta práctica afecta la transparencia institucional y la integridad de los fondos por la ausencia de las debidas formalidades que deben regir el manejo de dineros en una dependencia estatal.

**Fondos de Recaudación**

- Los criterios para anular los recibos no son uniformes y no se requiere la firma de un responsable para su autorización. Contaduría no posee el número total de recibos anulados ni sus montos, y el único registro de anulados es una anotación en la planilla diaria de Tesorería. Esto expone al Ministerio al riesgo de que se produzcan cobranzas que no se detecten.
- Cada unidad elabora sus propios registros, con excepción de DI.NA.COIN que no lleva registro

alguno. En algunos casos, se toman las vías emitidas sin tomar en cuenta las anulaciones y en otros se registra según la vía cobrada e intervenida por Tesorería. Contaduría no concilia sus registros con los de cada unidad. Por lo tanto, la información que surge de estos registros no es confiable ni íntegra.

- El control de secuencia numérica de los recibos manuales es realizado únicamente por Tesorería. Por lo tanto, no se verifica una adecuada segregación de funciones entre quien cobra y quien controla.

### **Observaciones comunes a ambos fondos**

- Del arqueo de recibos practicado el 27/10/10 se detectaron diferencias entre lo recontado y el saldo según el Libro Valores llevado en Tesorería, las cuales responden a errores y omisiones en la registración.
- Contaduría no controla los valores en poder de las distintas unidades, lo que puede dar lugar a que se cobre y no se vuelque y que ello no sea detectado o se detecte en forma tardía por D.F.C..
- Se constató la existencia de vales de cambio en poder de la Tesorera sin fecha ni firma, vales que sólo contienen el nombre de pila del cajero y otros en los que el nombre que figura no coincide con el funcionario que lo está utilizando en la actualidad.
- Contaduría realiza arqueos de caja y valores únicamente a fin de mes, no realizándose arqueos sorpresivos como práctica habitual.
- El Libro Banco es llevado por Tesorería, no verificándose la debida oposición de intereses entre quien custodia los valores y quien registra.
- El Departamento de Tesorería ha realizado depósitos de fondos de terceros y de recaudación fuera de los plazos establecidos por las normas.

### **Conclusiones y Recomendaciones.**

Los procedimientos existentes con respecto a los ingresos y egresos de fondos de terceros y de ingresos y depósitos de fondos de recaudación en la División Financiero Contable, presentan debilidades significativas en su diseño y operativa que no permiten brindar una seguridad razonable sobre la adecuada gestión e integridad de estos fondos.

En base a lo expuesto anteriormente se efectúan las siguientes recomendaciones:

1. Redefinir e implementar los procedimientos para el ingreso y egreso de fondos de terceros y de ingreso y depósito de fondos de recaudación, asignando debidamente las responsabilidades, contemplando una adecuada segregación de funciones, y realizando controles que minimicen el riesgo de un uso indebido de fondos.
2. Realizar una investigación administrativa respecto a la modalidad de Pagos Directos, a efectos de determinar si existen responsabilidades en el manejo de fondos de terceros.
3. Eliminar la modalidad de cobros y pagos de cuotas -Pagos Directos- que se efectúa en la División Conflictos Individuales de Trabajo de DI.NA.TRA, ya que no existe justificativo normativo o de buena gestión administrativa que avale su permanencia.
4. Subsanan las debilidades de diseño que presenta el sistema informático, adaptándolo a los

- requerimientos del procedimiento de gestión de fondos de terceros.
5. Evaluar la capacidad del sistema actual y la calidad del diseño de los procedimientos definidos antes de incorporarle nuevas prestaciones, en particular la gestión de multas y tasa de administradores de edificios.
  6. Exigir y controlar la utilización del sistema informático en todos los niveles jerárquicos que corresponda, definiendo formalmente las responsabilidades de todos los actores a tal efecto.
  7. Trasladar la emisión de todos los recibos manuales efectuados en las distintas U.E. al Departamento de Tesorería, dejando su uso para casos de contingencia.
  8. Definir por parte de la D.F.C los criterios para la emisión, anulación y registración de recibos manuales.
  9. Controlar que los fondos de terceros y de recaudación sean depositados conforme a los plazos establecidos en las normas.

---

# MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

## INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN

Actuación realizada en el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Unidad Ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a solicitud del Sr. Ministro.

### Objetivo y Alcance

Evaluar si los fondos transferidos por el INDA a los Gobiernos Departamentales se utilizan para dar cumplimiento a la prestación alimentaria de un almuerzo diario a la población biológica y socialmente comprometida, cometido comprendido en el Sistema Nacional de Comedores (SNC).

El análisis realizado alcanza al primer semestre 2011, y para algunos procedimientos se extendió a los ejercicios 2009 y 2010.

### Información General - Antecedentes

El objetivo del SNC es asegurar la prestación alimentaria de lunes a viernes/sábado. A fin de abarcar todo el territorio nacional se suscriben convenios marco entre las Intendencias y el INDA, donde se fijan las obligaciones de ambas partes.

El INDA suministra directamente víveres secos y carne, y transfiere fondos a las Intendencias para el abastecimiento de víveres frescos, pollo, combustible y artículos de limpieza para todo el territorio nacional, salvo Montevideo.

Durante el primer semestre de 2011 alcanzó en promedio diario a 9.351 personas.

Entre las obligaciones del INDA se destacan la fijación de criterios técnicos para determinar la población y asegurar la calidad nutricional y sanitaria.

### Principales Hallazgos:

- Las intendencias de San José y Lavalleja recibieron transferencias sin contar con convenio suscripto.
- Los montos transferidos a los Departamentos de Cerro Largo, Durazno, Lavalleja, Rivera y San José fueron incrementados en un 20% en vez del 6.87% - incremento del IPC-, habiéndose generando diferencias entre las Intendencias.
- En el período analizado se constató una brecha entre la población estimada para el cálculo de la transferencia y la que asistió a los comedores del 21.79%, por lo que el monto transferido fue mayor al que hubiera correspondido para los usuarios atendidos.
- En el primer cuatrimestre del 2011, el monto per cápita transferido en el 70.5% de los Departamentos, supera el costo determinado por la guía de consumo de víveres frescos, incrementando el riesgo de desvíos o uso ineficiente.

- De las visitas realizadas a 3 comedores se constató que menos del 50% de las personas presentó la documentación exigida para recibir el servicio.
- Del recuento de una muestra de mercaderías realizado en los comedores visitados, se constataron stocks superiores a las cantidades registradas.
- Las actividades de supervisión son realizadas por dos Licenciadas en Trabajo Social que viajan al interior, cuya frecuencia y regularidad se encuentra condicionada por la demanda interna de trabajo del área social.
- El monitoreo, control administrativo y la evaluación del programa, son realizados por supervisores regionales, que no cubren todo el territorio nacional.
- Del análisis de las rendiciones presentadas por las Intendencias se observa:
  - \* gastos respaldados con fotocopias
  - \* precios de víveres frescos superiores a la media del mercado.
  - \* partidas de ejercicios anteriores pendientes de rendición.
  - \* Intendencias que tienen concurrencia de usuarios menor a la estimada, y rinden por montos mayores a los transferidos.

### Conclusiones y Recomendaciones

De la actuación realizada, se concluye que si bien la prestación alimentaria se brinda con regularidad, la falta de actividades de control y supervisión no asegura que los fondos se apliquen a la población objeto y se utilicen eficientemente.

Se constataron partidas pendientes de rendición y desvíos significativos en el número de usuarios atendidos. Una estimación de usuarios mayor que la real, no actualizada durante el ejercicio, implica transferir más fondos de los necesarios, incrementando el riesgo de desvíos o uso inadecuado de los mismos. Esta situación se vio reflejada en la constatación de existencias físicas mayores que las contabilizadas y en rendiciones de gastos con montos superiores a los transferidos y con asistencia de usuarios menor a la estimada.

Se recomienda:

1.- En relación a los usuarios:

- a). Coordinar y supervisar el relevamiento con oportunidad y frecuencia, a efectos de asegurar razonablemente que la población atendida sea la definida.
- b). Elaborar un padrón de usuarios y mantenerlo actualizarlo, para contar con datos válidos.
- c). Sustituir la presentación del carné habilitante por la presentación de la cédula de identidad para que sea verificada contra el padrón de usuarios que debe poseer cada comedor.

2.- Planificar, programar y ejecutar actividades de control, en toda la República, basadas en la prevención, detección y corrección de desvíos y no en denuncias o urgencias. En particular establecer:

- a). Segregación de funciones incompatibles en los comedores.
- b). Revisiones de los registros de asistencias y existencias de mercadería
- c). Revisiones selectivas de rendiciones de cuentas con los comprobantes originales de gastos verificando conceptos, precios, y relación entre gasto rendido y el número de usuarios atendidos.

3.- Utilizar los datos validados del relevamiento para la estimación del número de usuarios en el cálculo del monto a transferir y ajustar los mismos durante el ejercicio.

4.- Utilizar el criterio definido para el cálculo de los montos a transferir de manera uniforme, para que por cada usuario se determine el mismo importe.

5.- Suscribir convenios con la totalidad de las Intendencias e implementar una reglamentación con pautas específicas respecto al cumplimiento de las obligaciones contraídas.

6.- Regularizar partidas transferidas en años anteriores que no fueron rendidas, exigiendo información acerca de su destino.