



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1864/2022

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS
EN SESION DE FECHA 20 DE JULIO DE 2022
(E. E. N° 2020-17-1-0005389, Ent. Iniciada)**

VISTO: que este Tribunal ha realizado la auditoría sobre Transparencia, Rendición de Cuentas e Inclusión en el uso de los fondos de emergencia para la COVID-19 – Auditorías de cumplimiento cooperativas globales (Auditorías TAI)

RESULTANDO: 1) que con fecha 12/11/2020 se recibió la invitación de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) de la cual se ratificó la participación del Tribunal de Cuentas el 02/12/2020 (Res. Int. 207/2020)

2) que la auditoría TAI sobre el uso de Fondos de emergencia para el COVID-19 definió tres temas dentro de los que se seleccionó "Paquetes de ayuda socioeconómica" y en ese contexto la Canasta de Emergencia Alimentaria (CEA) otorgada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES);

3) que el examen se efectuó de acuerdo con los Principios de la Auditoría de Cumplimiento (ISSAI 400) y Normas de Auditoría de Cumplimiento (ISSAI 4000 a 4899) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), habiéndose llevado a cabo los procedimientos considerados necesarios en las circunstancias;

CONSIDERANDO: que las conclusiones y evidencias obtenidas son las que se expresan en el Informe de Auditoría,

ATENTO: a lo expresado;

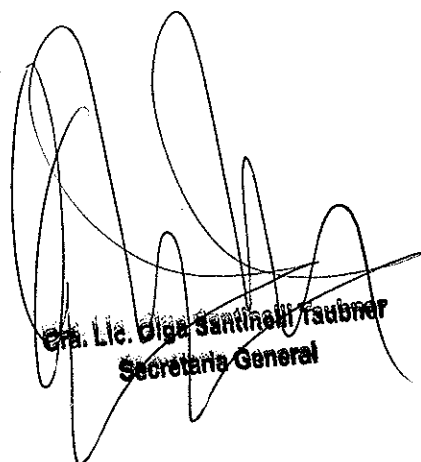


TRIBUNAL DE CUENTAS

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Expedirse en los términos del Informe de Auditoría que se adjunta; y
- 2) Comunicar la presente Resolución al MIDES y a la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI).

DG


Cra. Llc. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General



TRIBUNAL DE CUENTAS

Informe Auditoría TAI: Transparencia, Rendición de cuentas e Inclusión en el uso de Fondos de emergencia para el COVID-19

Con fecha 02/12/2020, por Resolución Interna N° 207/2020, el Tribunal de Cuentas aceptó la invitación cursada por la Iniciativa de Desarrollo INTOSAI (IDI) para la realización de una auditoría cooperativa de cumplimiento sobre la Transparencia, Rendición de Cuentas e Inclusión en el uso de Fondos de emergencia para el COVID-19 (Auditoría TAI, por sus siglas en inglés).

La auditoría fue realizada de acuerdo con los Principios de la Auditoría de Cumplimiento (ISSAI 400) y las Normas de Auditoría de Cumplimiento (ISSAI 4000-4899) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

1. Antecedentes**1.1 Tema a auditar**

La auditoría TAI sobre el uso de Fondos de emergencia para el COVID-19 definió tres temas dentro de los que se seleccionó "Paquetes de ayuda socioeconómica" y en ese contexto la Canasta de Emergencia Alimentaria (CEA) otorgada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Dicha canasta consiste en una transferencia monetaria o en especie sin contrapartida dirigida a personas sin empleo formal y ninguna prestación por parte del Estado, como forma de amortiguar la crisis económica generada por el virus COVID-19.

Si bien el MIDES entrega otro tipo de canastas correspondientes a diversos programas, en esta auditoría se consideraron exclusivamente las otorgadas por la emergencia sanitaria.

La entrega de canastas se presenta en dos modalidades: electrónica y física. Bajo la primera modalidad se realizan transferencias monetarias a los beneficiarios a través de una aplicación para celular por un importe de \$ 1.200



TRIBUNAL DE CUENTAS

mensuales. El segundo caso se refiere a la entrega mensual de canastas físicas con 14 kilos de alimentos.

La materialidad fue tenida en cuenta en su aspecto cuantitativo a efectos de la selección del tema Canasta de Emergencia Alimentaria. Asimismo se dio importancia a aspectos cualitativos por cuanto se trata de un programa altamente sensible tanto por la naturaleza del origen como del destino de los fondos, dado la población extremadamente vulnerable a la que fue dirigida y el impuesto creado que grava determinadas remuneraciones.

La CEA entregada a través de la aplicación, que ascendió a \$ 3.062:090.815 desde el 13/03/2020 al 31/12/2020, equivalente a U\$S 72:906.924, representa el 69% de los recursos económicos transferidos al MIDES en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19 durante el ejercicio 2020. A su vez representa el 29% del presupuesto del MIDES para el 2020 y el 0,14% del Producto Bruto Interno (PBI).

Según información proporcionada por MIDES, al 17/12/2020 fueron aceptadas 337.679 postulaciones para canje electrónico y 33.857 para canastas físicas.

La población de Uruguay asciende a 3.473.727, por lo que los beneficiarios representan aproximadamente un 11% del total (datos obtenidos de la página <https://datosmacro.expansion.com>)

1.2 Actores involucrados

El MIDES es el responsable de la ejecución del paquete de ayuda socioeconómica. Los principales sectores del MIDES que participan son:

La Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINTAD): encargada de definir los criterios de elegibilidad de la población y sus instrumentos de selección, así como velar por la consecución de los procesos de chequeo de condiciones y devolución del resultado para todos aquellos ciudadanos que postulen al bono, administrando las altas, cargas y bajas del beneficio.



TRIBUNAL DE CUENTAS

.La Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT): encargada de informar y asesorar a la población sobre las vías de acceso al beneficio, etapas y resultados en el proceso de postulación y cobro de la prestación. Responsable de gestión, suministro y monitoreo de stock de canasta física.

.La Dirección General de Secretaría (DIGESE): pertenecen a esta Dirección el Área de Tecnologías de la Información, el Área Financiero Contable y la Unidad Asesora en Comunicación. Cada una de ellas brinda apoyo al programa en temas de su especialidad.

El MIDES firmó dos Convenios en fechas 08/04/2020 y 28/10/2020 con República Negocios Fiduciarios S.A. (RENEFISA), fiduciaria del "Fideicomiso de Administración Plataforma de Negocios Electrónicos Tuapp", cuyo objeto consistió en "viabilizar la gestión de entrega de Canasta MIDES por medio de la Plataforma Tuapp".

También corresponde incluir al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) quien realizó 7 transferencias de fondos al MIDES en el periodo auditado por un importe total \$ 3.062.090.815 para ejecutar el programa de ayuda.

Por último se mencionan a los beneficiarios como los destinatarios del paquete de ayuda que no tienen empleo formal ni prestaciones por parte del Estado.

1.3 Normativa relacionada con la CEA

La contratación de referencia se efectúa en el marco del estado de emergencia nacional sanitaria decretada en nuestro país con fecha 13/03/2020 (**Decreto 93/020**), como consecuencia de la pandemia originada por el virus COVID-19.

En tal sentido, el artículo segundo de la referida norma encomendó a los Ministerios competentes, la ejecución de los actos y operaciones necesarias para el cabal cumplimiento de las disposiciones establecidas en la misma.

En dicho contexto y de las actuaciones remitidas surge que, las canastas de emergencia alimentaria se crean con el fin de ser distribuidas a cierto grupo de



TRIBUNAL DE CUENTAS

ciudadanos que estén viendo seriamente afectada su situación económica por la crisis sanitaria que afronta el país.

Asimismo, la **Ley N° 19.874** de fecha 08/04/2020, dispuso la creación del "Fondo solidario Covid-19", cuya titularidad y administración está a cargo del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, estableciéndose, en su artículo primero, que el mismo será destinado a atender en forma exclusiva las erogaciones de actividades estatales destinadas, entre otras, a la protección de la población frente a la emergencia sanitaria nacional.

El Fondo se integra con las utilidades del ejercicio 2019 del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) con algunas limitaciones, con el 100% de las utilidades de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) al momento de promulgar la ley, donaciones en dinero nacionales y extranjeras, determinados fondos originados en préstamos de organismos internacionales y multilaterales de crédito, contribuciones de personas públicas no estatales, por el Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19 y el Adicional al Impuesto a la Asistencia de la Seguridad Social (IASS).

Con respecto al Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19, el mismo grava las remuneraciones y prestaciones nominales derivadas de servicios personales prestados al Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, personas de derecho público no estatal y entidades de propiedad estatal en las que el Estado o cualquier entidad pública posea participación mayoritaria, cualquiera sea la naturaleza jurídica de la relación de dependencia.

El Adicional al IASS grava los ingresos correspondientes a las jubilaciones, pensiones, retiros militares y policiales y prestaciones de pasividad similares servidas por instituciones públicas, paraestatales y privadas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Ambos impuestos se aplican de acuerdo a la siguiente escala:

Ingresos nominales en pesos uruguayos		Tasa	Ingresos nominales en dólares americanos	
Más de	Hasta		Más de	Hasta
	120.000	0%		2.834
120.001	130.000	5%	2.834	3.070
130.001	150.000	10%	3.070	3.543
150.001	180.000	15%	3.543	4.251
180.001		20%	4.251	-

Tipo de cambio al 31/12/2020 \$ 42,34 por dólar.

- **Decreto 133/020** de 24/04/2020, reglamentario de la Ley N° 19.874: En su Artículo 6 prevé que el Poder Ejecutivo presente una rendición de cuentas ante la Asamblea General, previa evaluación de la misma por parte de la Auditoría Interna de la Nación (AIN), quien considerará los aspectos procedimentales de la administración del Fondo, así como su correcta aplicación a los destinos previstos.

- **Protocolo** de procedimiento elaborado por el MIDES: se trata de un borrador remitido por el MIDES, del cual no consta su aprobación y que el Organismo aclara que se trata de una versión preliminar.

El protocolo define los beneficiarios, importe del beneficio, formas de entrega e instrucciones por lo que podría considerarse como un manual de operaciones del programa para el año 2020, dado que no existe otro protocolo de actuación hasta el ejercicio 2021. Tanto el MIDES como RENEFISA manifestaron haberse regido por él.

Con el objetivo de abarcar a las personas en situación de informalidad, cuentapropistas o desempleados sin seguro de desempleo, el Protocolo define los siguientes requisitos para ser beneficiario de la CEA:

- ✓ ser mayor de 18 años
- ✓ poseer cédula de identidad uruguaya o extranjeros sin cédula de identidad



TRIBUNAL DE CUENTAS

- ✓ no ser beneficiario de la Tarjeta Uruguay Social/ Instituto Nacional de Alimentación (TUS/INDA).

La TUS constituye un beneficio económico que otorga el MIDES a hogares en situación de extrema vulnerabilidad. Se trata de una ayuda que se brinda desde antes de la pandemia y que incluye otras modalidades: TUS PAEC (Programa de apoyo a enfermos crónicos); TUS Trans (travestis, transexuales y transgénero), que constituye la primera acción afirmativa de reconocimiento y abordaje a la población trans y BBB (Bienvenido Bebé), prestación monetaria dirigida a niños nacidos en hospitales públicos hasta cumplir 1 año de vida.

- ✓ no ser titular del beneficio de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE)
- ✓ tener negativo de cobro en el Banco de Previsión Social (BPS), Caja Militar y Caja Policial, o sea, no tener actividades registradas en las referidas instituciones, ni cobrar ninguna prestación de las mismas, sea por actividades formales, pensiones o jubilaciones.

El Protocolo define la modalidad de acceso al beneficio:

- ✓ mediante acreditación en la plataforma de negocios electrónicos TuApp, de un bono mensual de \$ 1.200 (equivalente a U\$S 28,34) que puede canjearse en los comercios adheridos al sistema. A tal efecto es necesario contar con una línea de teléfono celular que pueda asociarse a una única cédula de identidad.
- ✓ mediante la entrega de una canasta física de alimentos en las Oficinas Territoriales del MIDES (OT). El valor de la canasta es equivalente al importe del bono de TuApp. Esta modalidad se aplica en los casos en que el beneficiario no cuenta con una línea telefónica, o contando con una, prefiere acceder a la canasta física.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- **Convenios** entre RENEFISA y MIDES de fechas 08/04/2020 y 30/10/2020.

El objeto de los convenios es el de establecer los términos y condiciones en que RENEFISA pone a disposición del MIDES la plataforma de negocios electrónicos y móviles "TuApp" sin costo para el Estado uruguayo, como forma de contribuir con las medidas sociales adoptadas ante la emergencia sanitaria.

En la Cláusula 3.2 del Convenio de fecha 08/04/2020 se estipulan las obligaciones del MIDES, entre otras:

- ✓ determinar los beneficiarios de la CEA,
- ✓ determinar términos y condiciones que los comercios deben aceptar para adherirse al sistema,
- ✓ validar los comercios inscriptos y
- ✓ realizar la carga de archivos para efectivizar los pagos a través del BROU.

Se establece que el control sobre los productos adquiridos por los beneficiarios lo realizará el comercio, si bien no se establece a qué tipo de control se refiere.

Sin perjuicio, de tales actuaciones corresponde señalar que:

1. El contrato de Fideicomiso vinculado al presente, tiene como antecedente un acuerdo celebrado entre ANTEL y el BROU con fecha 17/07/2018, con la finalidad de crear, administrar y desarrollar conjuntamente la aplicación denominada "TUAPP", para que opere como una plataforma de negocios electrónicos. Dicho acuerdo previó la creación de una sociedad del tipo que las partes resuelvan de común acuerdo, a los efectos de ser titular de la plataforma "TUAPP", así como de llevar adelante su administración, gestión de la estructura de negocios, activos e ingresos obtenidos.

Posteriormente, mediante Resolución de Directorio de ANTEL N° 1211/19 del 03/10/2019 se dispuso aprobar la suscripción de un contrato de Fideicomiso entre ANTEL y BROU (Fideicomitentes), y RENEFISA (Fiduciaria), denominado "Fideicomiso de administración plataforma de negocios electrónicos" integrado con los bienes y derechos fideicomitidos, constituyendo un patrimonio de



TRIBUNAL DE CUENTAS

afectación separado e independiente de los respectivos patrimonios de los Fideicomitentes, Beneficiarios y la Fiduciaria, destinado al uso, desarrollo y explotación de la plataforma "TUAPP", así como de las futuras y eventuales aplicaciones o plataformas que sean fideicomitidas o adquiridas por el Fideicomiso y su administración; siendo el mismo observado por este Tribunal, por Resolución N° 2541/19 adoptada en Sesión de fecha 23/10/2019 (Expediente N° 2019-17-1-0005118) por contravenir lo dispuesto por el Artículo 15 del TOCAF, en virtud de que el gasto derivado del mismo careció de disponibilidad presupuestal para atenderlo.

Que, reiterado el gasto por parte la Administración actuante, este Tribunal por Resolución N° 2897/19 adoptada en Sesión de fecha 27/11/2019 dispuso mantener la observación oportunamente formulada por entender que los fundamentos de la Administración en reiterar el gasto eran de conveniencia y no de legalidad, manteniéndose incambiados los motivos por los cuales se observó el gasto de referencia, de conformidad con lo establecido en el Artículo 475 de la Ley N° 17.296 de 21/2/2001.

Con posterioridad, se introdujeron adendas al mismo, las que no merecieron observaciones por parte de este Tribunal - Resolución N° 445/20 adoptada en Sesión de fecha 12/2/2020.

2. Respecto de la propuesta comercial de RENEFISA suscrita por el MIDES con fecha 28/10/2020 sobre la potestad establecida en los artículos 3.1 f y g respecto de hacer adecuaciones al contrato oportunamente suscripto entre las partes durante el transcurso del mismo, corresponde señalar que, si bien tal previsión podría interpretarse en favor de los beneficiarios de las Canastas, debe tenerse en cuenta que los convenios son acuerdos entre las partes, que crean relaciones jurídicas entre las mismas o la adhesión a reglas previamente fijadas por la Administración (Rotondo, F, p.314), de los que surgen derechos y obligaciones, los cuales pueden ser exigibles en caso de incumplimiento, y de la que pueden derivarse eventuales responsabilidades respecto de los posibles perjuicios que tales modificaciones puedan traer aparejadas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Debe tenerse presente, asimismo, que los fondos con los que se subvenciona la canasta son de carácter públicos y sobre los cuales existe la obligación de la correspondiente rendición de cuentas, siendo necesario asegurar su adecuado uso, y simultáneamente resguardar el interés de los administrados (Rotondo, p. 321).

A tales efectos, el **Artículo 132 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)**, que si bien no es específico para la CEA, establece que todo funcionario o empleado, como así también toda persona física o jurídica que perciba fondos en carácter de recaudador, depositario o pagador o que administre, utilice o custodie otros bienes o pertenencias del Estado, con o sin autorización legal, está obligado a rendir cuenta documentada o comprobable de su versión, utilización o gestión.

Por tanto, si bien existe cierta discrecionalidad por parte de la Administración respecto a la dirección del contrato (Rotondo, p.333) que implica la potestad de modificar el mismo de forma unilateral, en especial los de tracto sucesivo, siendo ésta una de sus prerrogativas; la misma tiene como base el interés general, con la limitante respecto al objeto contractual oportunamente establecido por acuerdo de partes, motivo por el cual no puede ser interpretada de forma arbitraria, sino que debe adecuarse al referido objeto y siempre que tenga en cuenta el interés general.

Respecto de las Resoluciones Ministeriales adjuntas en los expedientes remitidos corresponde señalar que las mismas son adoptadas por el Poder Ejecutivo, *“ad referéndum de la intervención de este Tribunal y de que las mismas encuadren en alguna de las causales del artículo 1° de la Ley N° 19.874; y al amparo de la previsión del Artículo 43 del TOCAF en virtud de la imprevisibilidad en la demanda final del beneficio otorgado y su permanente incremento, extremo que obliga ir aprobando el mismo en la medida de la recepción de las correspondientes solicitudes”*.



TRIBUNAL DE CUENTAS

A tales efectos corresponde señalar que la primera de las justificaciones utilizadas - respecto a que la autorización del gasto encuadre en alguna de las hipótesis descritas en el artículo primero de la referida norma-, refiere exclusivamente a que tales gastos sean financiados con cargo al Fondo Covid; sin embargo, ello no exime a la Administración del deber de justificar en la Resolución, la causal de excepción adoptada para no seguir los procedimientos generales en materia de contratación Administrativa previstas en los literales A), B) y C) del Artículo 33 del TOCAF; sin perjuicio de lo cual, para el caso concreto, hubiese encuadrado la causal de excepción prevista en el actual numeral 10° del literal D) del referido artículo respecto de las probadas razones de urgencia no previsibles.

Asimismo, respecto de la previsión del artículo 43 del TOCAF que habilita a “los ordenadores, bajo su responsabilidad, podrán fraccionar las compras dejando expresa constancia de su fundamento y de su conveniencia para el servicio”, corresponde señalar que, se denomina fraccionamiento necesario o regular a aquellos casos en que resulta imperioso para el servicio fragmentar el gasto, en cuyo caso el Ordenador procede bajo su responsabilidad, siendo requisitos para su procedencia, el formular expresa constancia de su fundamento y de la conveniencia para el servicio.

En la especie, y de las actuaciones remitidas se entienden debidamente acreditados los motivos que habilitan la procedencia del fraccionamiento necesario, por no ser posible determinarse, de antemano, la demanda final del beneficio a otorgarse.

Por último, es menester señalar que la Resolución N° DS/96 adoptada por el Poder Ejecutivo con fecha 24/11/2020 mediante la que se resuelve autorizar, ad referendum de la intervención previa de este Tribunal, el gasto de \$ 1.153.419.736 para los meses de octubre noviembre y diciembre de 2020 se hace al amparo del convenio aprobado por Resolución N° 930/20, cuyo plazo de vigencia era hasta el 31/10/2020, debiendo hacer referencia a convenio



TRIBUNAL DE CUENTAS

vigente para tal período, que es el suscrito por las partes con fecha 28/10/2020.

En último lugar se destaca el **Artículo 118 del TOCAF** que establece que toda entrada o salida de los Fondos deberá estar respaldada en un documento que asegure fehacientemente la efectiva recepción de los ingresos e identifique debidamente al beneficiario del pago.

2 Preguntas y Alcance de la auditoría

2.1 Preguntas

La auditoría consistió en verificar que las normas que regulan los paquetes socioeconómicos aseguren la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión, que los importes otorgados se ajusten a los parámetros establecidos, que las canastas lleguen a los beneficiarios definidos en la normativa y que el método de entrega y distribución sea el que corresponde al beneficiario.

Para ello se definieron las siguientes preguntas a efectos de cumplir con los objetivos:

Objetivo 1

Verificar que las normas que regulan el paquete socioeconómico aseguren la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión.

Pregunta 1.1: ¿La normativa que define la población elegible, importes y método de entrega; considera la transparencia, rendición de cuentas e inclusión?

Pregunta 1.2: Respecto al uso del Cupón TuApp, ¿está regulado el tipo de producto a adquirir? ¿Hay exclusión? Se prevén controles por parte del comercio, la aplicación TuApp o MIDES?

Objetivo 2



TRIBUNAL DE CUENTAS

Determinar en qué medida el paquete socioeconómico cumple con las normas y regulaciones definidas previamente en materia de transparencia, rendición de cuentas e inclusión.

Pregunta 2.1: ¿Las canastas fueron asignadas a los beneficiarios definidos por la normativa, los montos fueron los correctos y la forma de distribución la correspondiente al beneficiario?

Pregunta 2.2: La información referente a la existencia del beneficio y a las condiciones para acceder al mismo, fueron puestos a disposición de las partes interesadas de manera comprensible, accesible y oportuna?

Pregunta 2.3: ¿Los desembolsos siguieron los procedimientos de autorización y pago previstos?

Pregunta 2.4: ¿Existe rendición de cuentas de MIDES al MEF por los montos transferidos y de RENEFISA a MIDES por la gestión de TuApp? ¿El MIDES realiza controles sobre esta gestión?

Pregunta 2.5: ¿El contenido de las canastas físicas era el previsto por la reglamentación en cantidad, calidad y tipo de producto? ¿Existe control al respecto?

2.2 Alcance

El alcance de la auditoría comprende las entregas de canastas realizadas entre el 13/03/2020, fecha de declaración del estado de emergencia nacional sanitaria en Uruguay por Decreto 093/020 como consecuencia de la pandemia originada por el virus COVID-19 y el cierre de ejercicio, 31/12/2020.

3 Ejecución de la auditoría

3.1 Información proporcionada y procedimientos realizados

La modalidad de trabajo incluyó:

- ✓ análisis de la normativa reseñada



TRIBUNAL DE CUENTAS

- ✓ reuniones con los responsables de la ejecución: MIDES y RENEFISA así como también con el Ministerio de Salud Pública (MSP) y Banco de Previsión Social (BPS).
- ✓ análisis y cruzamiento de bases de datos de MIDES y RENEFISA y verificación con datos del MSP y BPS.
- ✓ análisis de estados de cuenta bancarios, rendiciones de cuentas y expedientes conteniendo actuaciones sobre la CEA.

MIDES y RENEFISA proporcionaron las bases de datos de personas postuladas, beneficiarios, cobros de cupón y comercios adheridos.

Las bases proporcionadas por el MIDES contienen información acumulada sobre cantidad de personas postuladas que ascienden a 585.200, 674.946, 718.639 y 566.942 al 27/05/2020, 01/10/2020, 17/12/2020 y 25/01/2021 respectivamente.

Las bases de datos proporcionadas por RENEFISA contienen información sobre cantidad de beneficiarios habilitados por MIDES, los que ascienden a 216.219, 286.445, 307.534 y 271.373 respectivamente, a las mismas fechas reseñadas.

Los canjes efectivamente realizados a través de la aplicación se detallan en forma mensual de la siguiente manera:

BD Canjes cupones

Mes	Canjes realizados
Abr-20	114.412
May-20	150.718
Jun-20	162.980
Jul-20	202.817
Ago-20	197.053
Set-20	210.139
Oct-20	222.274
Nov-20	219.195
Dic-20	220.508



TRIBUNAL DE CUENTAS

Se recibió asimismo información respecto de los comercios adheridos, los cuales totalizaron 2.191.

El MIDES proporcionó los estados de cuenta bancarios del dinero depositado en el Banco República (BROU), las rendiciones de cuentas presentadas ante el MEF y documentación referente a órdenes de gastos y pagos, todo lo cual fue analizado.

Mediante Oficio N° 4603/2021 de fecha 18/11/2021 se solicitó a MIDES la totalidad de los expedientes administrativos que contienen las actuaciones referentes a las CEA. Los expedientes N°1.607/2020 y 1.322/2021 fueron recibidos con fecha 26/01/2022 y analizados por el equipo auditor. El primero trata sobre la intervención del Tribunal de Cuentas de la suscripción del Convenio entre el MIDES y RENEFISA mientras que el segundo refiere a la intervención preventiva del gasto y que éste encuadre en alguna de las causales del artículo 1 de la Ley N° 19.874.

Se solicitó información al BPS con el fin de confirmar los datos sobre la actividad de los beneficiarios, es decir si son activos, pasivos o reciben alguna prestación, así como al Departamento de Estadísticas Vitales del MSP, a efectos de corroborar la condición de no fallecidos de los beneficiarios. Se envió a BPS el listado de habilitados al cobro de canastas y se solicitó la confirmación de la condición de negativo en ese Organismo. Esta condición implica que la persona no debe tener actividades registradas en BPS, ni cobrar ninguna prestación, sea por actividades formales, pensiones o jubilaciones. Al MSP se envió el listado de habilitados al cobro y se solicitó lo relacione con las bases de datos de fallecidos.

3.2 Limitaciones

3.2.1 Al modificar los criterios se redefinieron las tablas de parámetros. En el mes de agosto 2021, momento de solicitar la información correspondiente al período auditado, que refiere al ejercicio anterior, el MIDES debió recuperar las bases históricas y reconstruir las tablas a su versión original, causando por ello



TRIBUNAL DE CUENTAS

demoras excesivas. Dichas demoras se justificaron por el cambio de gobierno, la rotación del personal en puestos claves, sumado a la situación de pandemia.

3.2.2 En el caso de RENEFISA, las bases de datos proporcionadas en primera instancia pusieron de manifiesto inconsistencias tales que obligaron al equipo auditor a comunicarlas, lo que originó la reformulación y reenvío de las mismas.

3.2.3 No se dispone de una auditoría de tecnología de la información con conclusiones sobre los procesos en ninguno de estos Organismos. Por todo lo expuesto, debido a la situación reseñada respecto de las bases de datos los controles del equipo auditor fueron realizados sobre la población total incluida en las bases de datos y no sobre muestras.

3.2.4 No se mantuvo una reunión con la Dirección de Jurídica del MIDES a pesar de reiterar el interés a través de correos electrónicos enviados por el equipo auditor y por otras direcciones del propio MIDES, no habiendo recibido respuesta por parte de ese sector.

3.2.5 El MIDES no remitió algunos documentos solicitados expresamente por el equipo auditor, tal como se detallará más adelante en este informe.

3.2.6 En el caso del MEF, con fecha 05/05/2022 se solicitó por Oficio 1866/2022 el expediente que contiene la información relativa a CEA. La solicitud no fue respondida.

En resumen, se señala que la auditoría se caracterizó por dificultades en la comunicación con el MIDES y en el acceso a la información solicitada, así como las demoras y la falta total de respuesta de algunos de los actores involucrados. La información se encontraba dispersa y los sectores destinados en el MIDES a tales fines no realizaron una gestión integral del programa. Esto motivó el envío de un oficio al MIDES, quien designó a la Auditoría Interna del Organismo como encargada de reunir y responder al equipo lo solicitado. De



TRIBUNAL DE CUENTAS

todas maneras al cierre de los procedimientos de auditoría se verifican correos electrónicos sin respuesta e información a la que no se pudo acceder.

4. Hallazgos de auditoria

Objetivo 1

Pregunta 1.1

¿La normativa que establece la población elegible, importes y método de entrega; considera la inclusión, rendiciones de cuentas y transparencia?

A efectos de responder las preguntas 1.1 y 1.2 se analizó la normativa relativa a la CEA.

Buenas prácticas

Transparencia

- En el Convenio se prevé que se generen archivos diarios sobre la información de cupones canjeados y pagos a proveedores, lo que crea las condiciones para que la información, si bien confidencial, se encuentre accesible.

Rendición de cuentas

- El Decreto 133/020 del 24/04/2020, reglamentario de la Ley N°19.874, establece la obligación del Poder Ejecutivo de rendir cuentas ante la Asamblea General por el uso del Fondo Solidario Covid-19.
- El Artículo 132 del TOCAF prevé rendición de cuentas en general para quienes perciban fondos en carácter de recaudador, depositario o pagador o que administre, utilice o custodie otros bienes o pertenencias del Estado.

Inclusión

- La TUS, ayuda que se brinda desde antes de la pandemia, constituye en todas sus modalidades un beneficio económico que otorga el MIDES a hogares en situación de extrema vulnerabilidad. La CEA impone como



TRIBUNAL DE CUENTAS

requisito no ser beneficiario de TUS. Sin embargo, tal como se detalla en el Protocolo modificado en 2021, con fechas 08/05/2020 y 19/05/2020 se habilitó expresamente a postularse a los titulares de TUS Trans y BBB.

- En el Protocolo se definen dos modalidades de otorgamiento del beneficio, vía plataforma electrónica TuApp, o mediante entrega de la canasta física. La primera requiere la tenencia de un celular con línea por parte del titular, pero en caso de que no cuente con uno, la persona tiene la opción de realizar el retiro de la canasta en cualquiera de los Puntos de Atención a la Ciudadanía de MIDES, distribuidas en todo el territorio nacional.
- Uno de los requisitos exigidos en el Protocolo es contar con cédula de identidad. Sin embargo el propio Protocolo establece de manera excepcional que los extranjeros que no cuenten con este documento igualmente pueden solicitar la canasta en forma física mientras el MIDES, a través de su Departamento de Migrantes, los guía y apoya para realizar el trámite de obtención de la cédula de identidad uruguaya. Una vez que cuentan con este documento, pueden pasar al sistema de TuApp. Similar situación se presenta con los menores sin adulto referente, que, si bien no están incluidos en los requisitos, reciben el beneficio.

Hallazgos

Transparencia e Inclusión

- Si bien la CEA está dirigida a personas sin empleo formal y ninguna prestación por parte del Estado, el Protocolo define los beneficiarios de manera que habilita la postulación de personas que tal vez tengan empleo o reciban una prestación del Estado (profesionales universitarios, empleados, jubilados, o pensionistas bancarios). De acuerdo a los criterios definidos en el Protocolo, pueden postularse



TRIBUNAL DE CUENTAS

personas que no se encuentren en situación de vulnerabilidad, que pueden costear un seguro de salud o una universidad privada, que sean contribuyentes de impuesto al patrimonio de persona física, que no residan en el país, entre otros. El requisito de negativo de cobro en el BPS, Caja Militar y Caja Policial no abarcó a otras Cajas tales como la de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, Bancaria y Notarial. Este control recién se implementó en el mes de diciembre de 2020 cuando se verificó la elegibilidad con todas las Cajas.

Asimismo los requisitos definidos excluyen a personas que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, que por no contar con cédula de identidad o por ser menores de edad, no pueden postularse. Corresponde aclarar que el MIDES modificó esta situación habilitándoles el beneficio.

Transparencia y Rendición de cuentas

- Los requisitos y condiciones de otorgamiento de la Canasta de Emergencia Alimentaria (CEA) así como los criterios de elegibilidad y sus modificaciones posteriores, que ampliaron la población objetivo definida inicialmente, no fueron aprobados en un documento formal. No se dispone evidencia de que el Protocolo de actuación haya sido aprobado en un documento formal.
- Ni el Protocolo ni los Convenios de fechas 08/04/2020 y 28/10/2020 incluyen cláusulas relativas a la obligación de rendir cuentas por parte de RENEFISA a MIDES o de los comercios a este Ministerio respecto de la gestión de pagos y de los artículos vendidos respectivamente.
- Tanto el Protocolo como los Convenios entre MIDES y RENEFISA no definen las condiciones que debe cumplir el comercio para adherirse al sistema. En el Convenio se establece que MIDES validará los comercios postulados, pero no se indica el criterio de validación, el que tampoco se incluye en el Protocolo. No se definen controles a efectos de verificar



TRIBUNAL DE CUENTAS

que los destinatarios de los fondos transferidos a través de Tuapp, sean comercios que cumplan las condiciones requeridas para contratar con el Estado.

Por lo expuesto se habilita la contratación de proveedores sin controlar que se encuentran al día con sus obligaciones con BPS y DGI tal como se establece en el Decreto 342/992 de fecha 20/07/1992, que dispone que los acreedores del Estado no podrán hacer efectivo su crédito sin la previa acreditación de encontrarse al día en sus obligaciones con BPS y DGI.

Pregunta 1.2

Respecto al uso del Cupón Tuapp, ¿está regulado el tipo de producto a adquirir? ¿Hay exclusión? Se prevén controles por parte del comercio, la aplicación TuApp o MIDES?

Hallazgos

Transparencia y Rendición de cuentas

Tanto los Convenios entre MIDES y RENEFISA como el Protocolo del MIDES no incluyen cláusulas que aseguren que la CEA se destine exclusivamente a la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad. En el Convenio de fecha 28/10/2020, Anexo I "Operativa de Canje", se establece que "el control sobre los productos incluidos lo hace el comercio". No se aclara a qué tipo de control se refiere, ni qué es lo que se debe controlar.

Objetivo 2

Pregunta 2.1

¿Las canastas fueron asignadas a los beneficiarios definidos por la normativa, los montos fueron los correctos y la forma de distribución la que le correspondía al beneficiario?



TRIBUNAL DE CUENTAS

A efectos de responder a esta pregunta, se analizaron las bases de datos de beneficiarios, canjes, pagos a comercios, fallecidos, activos y pasivos, a MIDES, RENEFISA, BPS y MSP.

Buenas prácticas

Inclusión

- Se constató que en las bases de datos de RENEFISA existen personas habilitadas a canjear cupones que no constan en la base de postulados del MIDES. Se trata de 208 personas que en el mes de mayo 2020 recibieron otro beneficio específico entregado por parte del Programa Uruguay Clasifica, vía TuApp.
- Se constató la existencia de 128 beneficiarios que canjearon la canasta física sin haberse postulado al beneficio. Se trata del caso de menores sin adulto referente, extranjeros sin cédula de identidad y otras situaciones críticas previstas en el Protocolo.

Hallazgos

Transparencia e Inclusión

- El Protocolo habilita a beneficiarios que no reúnen los requisitos definidos en el objetivo. Las bases de datos de MIDES son acumuladas, lo que significa que se van incorporando postulantes sin descartar a ninguno (excepto una depuración de beneficiarios realizada del mes de diciembre 2020). Esto puede haber ocasionado el pago indebido a personas que habiendo cumplido los requisitos al momento de postularse, cambiaron su condición a posteriori, sea porque se reinsertaron en el mercado laboral, o porque comenzaron a percibir alguna de las prestaciones que anula el derecho al beneficio de CEA.
- Existen diferencias entre las bases de datos del MIDES y RENEFISA.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Cuando se trata de beneficiarios incluidos en base MIDES y no en RENEFISA, se está negando o postergando el canje a personas habilitadas para hacerlo.

Si existen beneficiarios en los datos de RENEFISA que no constan en base MIDES, se está autorizando a canjear el cupón a personas no habilitadas. Como se mencionó anteriormente, en el mes de diciembre 2020 se realizó una depuración de la base de beneficiarios por parte de MIDES que no fue recogida de forma inmediata por RENEFISA. Esto puede haber originado canjes indebidos. Se detectaron 49.956 canjes en esta situación, acumulados a diciembre, sobre un total de 262.382 habilitados a realizar canje por TuApp (19%).

- Se realizaron 68 canjes de cupones por TUapp con documentos que no estaban habilitados por MIDES como beneficiarios, en este caso número de Registro Único de Contribuyentes (RUT).
- No se realizaron controles que permitieran detectar las postulaciones y canjes realizados con documentos de personas fallecidas. De todas maneras se señala que el número de canjes de personas fallecidas no es significativo con respecto al total de la población analizada. Se constató la realización de 279 canjes del beneficio a través de TuApp con el documento de personas fallecidas. De ellos, 256 fallecieron durante 2020 por lo que se constata que estos canjes fueron posibles por no haber depurado las bases de manera periódica.
- Se detectó que algunas personas habilitadas en el MIDES a cobrar el beneficio no tenían negativo de cobro en BPS, por lo que no cumplían con los requisitos para ser beneficiario. Entre junio y diciembre se detectaron más de 700 casos en esta situación en cada mes, disminuyendo este número mes a mes hasta la completa regularización en diciembre 2020.
- Se realizaron en el mismo mes más de un canje con la misma cédula de identidad (2.680 canjes en el periodo auditado).



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Se realizaron 102 canjes en el mismo mes con cédula de identidad diferente e igual número de celular.
- Se constató la existencia de beneficiarios que además de canjear la canasta por medio de TuApp, retiraron canasta física, duplicando así el beneficio en un mismo mes. Se detectaron 4.085 canjes en esta situación en el período analizado.

Pregunta 2.2

¿La información referente a la existencia del beneficio y a las condiciones para acceder al mismo, fueron puestos a disposición de las partes interesadas; de manera comprensible, accesible y oportuna?

Para dar respuesta a esta pregunta se emplearon distintos filtros de búsqueda en la web referidos a palabras clave: “canasta MIDES”, “canasta alimentaria”, “canasta de emergencia”. Asimismo se realizaron búsquedas en la prensa en general, en la web de MIDES, en la de Presidencia de la República y en redes sociales y se consultó a la Unidad de Información y Comunicación acerca de la estrategia de comunicación empleada para dar a conocer la existencia del beneficio.

Buenas prácticas

Inclusión

- Desde el inicio de la pandemia el gobierno uruguayo implementó una estrategia de comunicación permanente con la población basada en conferencias de prensa diarias emitidas en todos los canales de televisión abierta del país. La misma estaba a cargo de Presidencia de la República y participaban integrantes del Poder Ejecutivo, según la materia a tratar.

En Conferencia de prensa del 4/04/2020 el Ministro de Desarrollo Social comunicó la creación del beneficio CEA. En su alocución detalló la población objetivo del programa, las condiciones requeridas para ser



TRIBUNAL DE CUENTAS

beneficiario y los mecanismos para acceder al beneficio, que consiste en una canasta de alimentos a hacer efectiva en forma física o mediante la aplicación Tuapp. También mencionó la voluntad de incluir en la red de comercios solidarios (así llamados los que participan de este programa), no sólo a las grandes superficies, sino también a los pequeños establecimientos de barrio, pueblos y localidades del interior del país, como forma de dinamizar la economía e incluir a todos.

La información estuvo disponible en la web de Presidencia de la República y en MIDES desde la fecha del anuncio de creación. Asimismo se puso a disposición una línea telefónica para consultas y postulaciones. Algunas Intendencias y Municipios colaboraron en la difusión del programa a través de sus páginas web. La prensa en general hizo eco de esta información reproduciéndola en sus sitios web. Las Oficinas Territoriales de MIDES y Puntos de Atención Ciudadana (Centros PAC), pertenecientes a Presidencia de la República, también se hicieron cargo de difundir la información referente a CEA.

En lo que tiene que ver con redes sociales, la primer publicación referida a CEA se registró en Facebook del MIDES el 05/05/2020 aunque no se incluye información completa. Similar situación se constató en Instagram y Twitter, siendo las fechas de inicio de las publicaciones posteriores, 22/09/2020 y 02/03/2021, respectivamente. Todas las publicaciones derivan las consultas a un número telefónico.

Analizados los comentarios de los usuarios en las redes, en general se advierte disconformidad por la falta de respuesta oficial.

En resumen, la estrategia de comunicación utilizada por MIDES cubrió todos los medios (prensa oral, escrita, televisada, web): en las páginas web oficiales la información de CEA se ubicó en lugares destacados; se involucró a centros educativos, intendencias, alcaldías y demás instituciones; se puso énfasis en instruir a la población el uso de la aplicación Tuapp, empleando para ello tutoriales, placas y videos



TRIBUNAL DE CUENTAS

explicativos que se publicaron en redes sociales y en la web oficial y se destinó un teléfono para consultas, un correo electrónico y se realizaron campañas de en redes.

Pregunta 2.3

¿Los desembolsos siguieron los procedimientos de autorización y pago previstos?

Buenas prácticas

Rendición de cuentas

- Con fecha 04/08/2021 este Tribunal aprobó la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Gobierno Central por el ejercicio finalizado el 31/12/2020, que incluye el Anexo Fondo Solidario Covid-19 y envió el correspondiente Informe a la Asamblea General. En él se señala que con fecha 15/05/2020 se elaboró un procedimiento interno que regula el funcionamiento del Fondo, aunque no ha sido aprobado por el ordenador competente. Asimismo se destaca que del análisis de la documentación que respalda las fuentes de ingresos no surgen observaciones que informar.

Pregunta 2.4

¿Existe rendición de cuentas de MIDES a MEF por los montos transferidos y de RENEFISA a MIDES por la gestión de TuApp? ¿Mides realiza controles sobre esta gestión?

Para responder a esta pregunta se solicitaron al MIDES las rendiciones de cuentas realizadas al MEF, los estados de cuenta bancarios, la documentación referente a determinados pagos e información respecto de los controles que realizan sobre la gestión de Tuapp.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Buenas prácticas

- La conciliación entre los pagos a comercios realizados por MIDES a través de su cuenta bancaria BROU y los importes correspondientes por canje de cupones por según RENEFISA no genera diferencias significativas más allá de las originadas por el desfase en la operativa de funcionamiento (los pagos a proveedores se realizan en un plazo no mayor de 48 horas).

Hallazgos

Transparencia

- Durante el mes de junio y hasta el 21/07/2020 2020 el saldo de \$ 580.800 permaneció depositado en otra cuenta bancaria que no es la específica para los fondos correspondientes a CEA.

Transparencia y Rendición de cuentas

- Las rendiciones de cuentas mensuales del MIDES al MEF, que totalizaron fondos transferidos por \$ 3.063.278.815 en el período auditado, no exponen la totalidad de los movimientos de fondos ya que no incluyen:
 - una transferencia realizada por el MEF a la cuenta de MIDES por \$ 36.000.000 (abril/2020).
 - la declaración de cantidad de canastas entregadas en abril/2020, que ascendieron a 76.206 equivalente a \$ 91.447.200
 - el gasto correspondiente a 8.310 canastas, equivalentes a \$ 9.972.000 (mayo/2020)
 - información respecto del saldo sin ejecutar al 31/05/2020 de la cuenta bancaria específica para la ejecución del programa por \$580.800.
- Lo mencionado contraviene lo dispuesto en el artículo 132 del TOCAF que establece la obligatoriedad de rendir cuentas por parte de todos los funcionarios, personas físicas y jurídicas que reciban fondos en carácter



TRIBUNAL DE CUENTAS

de depositario, recaudador, pagador o que administre, utilice o custodie otros bienes o pertenencias del Estado.

- Existen movimientos de fondos sin documentación que los respalde, incumpliendo el Artículo 118 del TOCAF. Se trata de dos débitos bancarios realizados en el mes de junio/2020 por \$ 40:000.000 cada uno y su posterior acreditación en tres partidas de \$ 35:000.000, \$ 40:000.000 y \$ 5:000.000. El MIDES no proporcionó documentación que justifique las mismas.
- Los egresos por pagos a comercios informados por RENEFISA al 31/12/2020 son mayores a los que constan como pagados en los estados de cuenta bancarios de MIDES. La diferencia de \$ 3:380.400, equivalentes a 2.817 canastas, constituye un saldo pendiente de pago a comercios. Debido a que no están previstas rendiciones de cuenta de RENEFISA a MIDES, no se dispone de información suficiente que permita determinar la naturaleza de las diferencias constatadas, si bien las mismas no son significativas en el total de las transacciones involucradas.

Pregunta 2.5

¿El contenido de las canastas físicas era el previsto por la reglamentación en cantidad, calidad y tipo de producto? ¿Existe control al respecto?

Hallazgos

Transparencia, rendición de cuentas e inclusión

- No existe constancia de que las canastas físicas hayan sido recibidas por las personas habilitadas por MIDES como beneficiarios, ya que no se cuenta con un remito firmado por ellas. La constancia de entrega quedó incorporada al sistema informático del MIDES (SMART), pero no da certeza de efectiva recepción por el beneficiario correspondiente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- No se tiene certeza de que el contenido de las canastas haya sido el acordado con el proveedor. La canasta venía cerrada y con aclaración de su contenido, por lo que el control quedaba a cargo del beneficiario. De acuerdo a lo informado por el Ministerio en Montevideo se realizaron controles al azar pero no se definieron procedimientos de control en el interior del país.

5. Cierre de la auditoría

Con fecha 17/06/2022 se remitió el resumen de los hallazgos detectados en esta auditoría al Ministro del MIDES, Dr. Martin Lema, a la Directora General de Secretaría, Cra. Susana Pierri y al Director Nacional de Transferencias y Análisis de Datos, Ec. Antonio Manzi. Los mismos fueron respondidos por mail de 27/6/2022 y dicha respuesta fue considerada en este informe. El 01/07/2022 se comunicó los hallazgos que se mantenían y sus respectivos fundamentos, no habiendo recibido otros comentarios.

6. Resumen de conclusiones

La auditoría estuvo orientada a satisfacer dos objetivos. En relación al primero de ellos, referido al marco normativo que regula la CEA, para asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión, se concluye que en el período auditado existen carencias en las tres dimensiones TAI. Esto se debe a que:

- ✓ Las normas que definen la población objetivo no incluyen los requerimientos que aseguren que los beneficiarios del programa sean estrictamente los definidos como destinatarios del mismo.
- ✓ No hay normas que restrinjan el tipo de bienes a adquirir por medio del cupón TuApp.
- ✓ Las condiciones de validación de los comercios no están establecidas.
- ✓ No se establece la obligación de rendir cuentas para ninguno de los actores involucrados.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Corresponde asimismo señalar los aspectos positivos en materia de transparencia, rendición de cuentas e inclusión que se identificaron en la normativa analizada:

- ✓ Se prevé rendición de cuentas del Poder Ejecutivo a la Asamblea General por el uso de Fondos COVID.
- ✓ Se presta especial atención a grupos extremadamente vulnerables tales como los menores sin mayor referente, población trans, extranjeros sin documentación y madres vulnerables, autorizando para ellos de manera excepcional en el propio Protocolo la coexistencia de este beneficio con otros expresamente excluidos.
- ✓ Tomando en cuenta la situación de emergencia se prevé el retiro de canasta física para aquellos que no contaban con un celular con línea activa.

En lo referente al segundo objetivo de auditoría definido, relacionado con determinar en qué medida el paquete socioeconómico cumple con las normas y regulaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e inclusión, se concluye que, al igual que con el objetivo primero, existen incumplimientos referentes a las tres dimensiones de la auditoría TAI en el periodo auditado.

- Se habilitó el cobro del beneficio a personas que no reunían los requisitos y a quienes no se encontraban dentro de la población objetivo.
- Se habilitó el canje de cupones por TuApp a personas que no estaban definidas por el MIDES como beneficiarios ya que no tenían negativo de cobro en BPS o que lo hicieron con el documento RUT.
- Se constató la existencia de beneficiarios que recibieron la canasta por ambas modalidades, física y electrónica, duplicando así el beneficio en un mismo mes.
- Se realizaron canjes en el mismo mes con cédula de identidad diferente e igual número de celular e incluso con igual cédula de identidad.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Se constató la realización del canje del beneficio a través de TuApp con el documento de personas fallecidas.
- Se detectaron debilidades en las rendiciones de transferencias realizadas por el MEF al MIDES y falta de documentación respaldatoria.
- En los meses de junio y julio de 2020 los saldos bancarios de la cuenta del MIDES de la CEA no incluyeron el total de los fondos correspondientes al programa.
- Se constató la falta de respuesta de MIDES a nivel de redes sociales.
- Se constataron diferencias entre las bases de datos del MIDES y las de RENEFISA así como ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas entre ambos.
- No se dispone de evidencia de que las canastas físicas hayan sido entregadas a las personas definidas por MIDES como beneficiarios ni que el contenido de las canastas haya sido el acordado con el proveedor.

En términos generales corresponde señalar que el Programa de Canasta de Emergencia presentó debilidades al tratar de dar una respuesta rápida a personas en situación de vulnerabilidad con los instrumentos disponibles, reducir el error de exclusión y agilizar el acceso al beneficio. Al ser detectadas las debilidades por el MIDES algunas de ellas fueron subsanadas, persistiendo las que se recomiendan en el numeral siguiente.

Las debilidades subsanadas por el Organismo se detallan a continuación: en el mes de diciembre de 2020 se incorporaron controles que permitieron excluir del padrón de beneficiarios a personas que recibían prestaciones de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales, Bancaria y Notarial. Asimismo el MIDES realizó una repostulación del total del padrón a fin de verificar que las personas incluidas en él mantuvieran las condiciones requeridas para ser beneficiarios. Luego del período de alcance, en enero de 2021, se



TRIBUNAL DE CUENTAS

implementaron mecanismos que permitieran excluir a los beneficiarios que contaban con seguro de salud privada.

7 Conclusión general

La normativa específica aplicable a la Canasta de Emergencia Alimentaria incluyó criterios tendientes a asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión, si bien se detectaron debilidades.

El paquete de ayuda socioeconómica cumplió parcialmente las normas y regulaciones definidas en materia de transparencia, rendición de cuentas e inclusión.

8 Recomendaciones

Tal como se mencionó anteriormente, el MIDES ha realizado un seguimiento y monitoreo permanente del funcionamiento del Programa. Es por ello que la mayoría de las recomendaciones que resultan del presente trabajo ya han sido implementadas con posterioridad al período de alcance de la presente auditoría.

Se detallan a continuación las recomendaciones tendientes a subsanar las debilidades que persisten a la fecha de este Informe. Si bien el Programa CEA se extiende hasta el mes de julio de 2022, se entiende que las mismas resultarían aplicables a otros programas de similares características que el MIDES desarrolla.

En lo referente a la normativa se recomienda:

- Establecer los requisitos de los programas en documentos que cuenten con suficiente formalidad.
- Ajustar los requisitos de postulación con el fin de asegurar de excluir a quienes no pertenecen a la población objetivo e incluir a los que sí.
- Limitar la adquisición de productos a artículos predeterminados por el programa.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Establecer las condiciones de validación de los comercios en documentos formales limitando así la discrecionalidad de los controles. Incluir cláusulas que contemplen la normativa vigente a fin de evitar la eventual admisión de comercios que no se encuentran en condiciones de contratar con el Estado.
- Mantener una relación directa entre los objetivos estratégicos y los recursos para cumplirlos. El hecho de que las acciones tendientes al logro de los objetivos del programa se canalicen a través de una entidad diferente, en este caso RENEFISA, implica un traspaso de actividades de mera ejecución que debe compensarse con un incremento de las actividades de control por parte del titular de los cometidos (MIDES, responsable del programa). El MIDES debe contar con información detallada sobre el mismo, por lo que en la medida en que parte de la ejecución recaiga sobre otra entidad, los convenios deben incluir normas que exijan la obligación de rendir cuentas por parte de quien ejecuta y de controlar por parte del responsable.

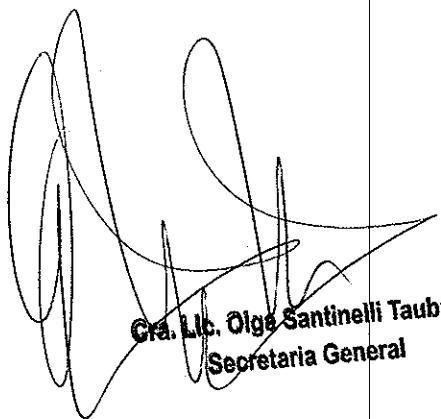
Con relación a la ejecución del paquete de ayuda se recomienda:

- Realizar controles y verificaciones entre la información contenida en las bases de datos de MIDES y RENEFISA, o bien operar una única base de datos común, a fin de minimizar las incongruencias detectadas entre ambas fuentes de información, las que originaron la mayoría de los errores detectados.
- Diseñar actividades de control respecto de la intervención de RENEFISA, con el objetivo de mantener una supervisión directa y oportuna e implementar correctivos ya que la transferencia de recursos implica transferir riesgos asociados.
- Requerir la firma de conformidad del beneficiario al entregar productos físicos con el fin de asegurar que el destino de la misma ha sido el definido por la Administración.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Implementar controles a efectos que las rendiciones de cuentas contengan el total de la información requerida.
- Archivar debidamente la documentación que respalda las operaciones en el MIDES y mantenerla a disposición, como parte de una correcta gestión documental y para dar respuesta a las obligaciones de transparencia que establecen las normas.


Gra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General