



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

Dirección General de la Granja
Fondo de Fomento de la Granja (F.F.G)

Informe de Auditoría

Montevideo, 12 de mayo, 2020

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar la administración del Fondo de Fomento la Granja (F.F.G) y las actividades de control implementadas para el cumplimiento de los cometidos asignados por la normativa.

El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período comprendido entre el 01/01/2018 al 30/09/2019, sin perjuicio de ello, para algunos procedimientos de auditoría se consideraron los meses restantes correspondientes al año 2020.

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

El Fondo de la Granja cuenta con fondos excedentes provenientes de períodos anteriores, el saldo al 29/02/2020 asciende a \$ 197.100.707,91. Asimismo cuenta con un crédito asignado y no ejecutado por concepto de Convenios y Planes de Negocios de \$ 183.153.285. La normativa habilita a salvaguardar el valor de los activos disponibles, depositando, invirtiendo, colocándolos, cediendo en garantía o securitizando los fondos, sin embargo la Administración no ha realizado evaluación alguna sobre el destino a dar a los mismos.

Si bien se han verificado actividades correctivas y de control, tendientes a mejorar la gestión, aún se evidencian debilidades como ser la ausencia de registros útiles y confiables respecto de la ejecución financiera del Fondo que brinden información sistematizada de saldos contables y la ejecución de los Planes de Negocios. A su vez, no existen procedimientos definidos y documentados respecto al manejo de fondos, como ser los vinculados al fondo rotatorio, que establezcan el proceder y las responsabilidades asociadas de cada una de las personas intervinientes así como las actividades de control a ejecutar relativas al proceso de Planes de Negocios.

Por otra parte, la Comisión Fiscal no da cumplimiento a sus cometidos de fiscalización y seguimiento de la administración del Fondo de la Granja.

Se evidenció, inexistencia de oposición de intereses y de sistematización en el proceso de Planes de Negocios, carencias de criterios de ingresos en el diseño de registros electrónicos, ausencias de planillados para el registro del Fondo Rotatorio, todo lo que se traduce en, deficiencias en la administración de los recursos del Fondo.

En función de las debilidades detectadas y las recomendaciones realizadas por este equipo auditor, que se explicitan en informe detallado, se solicita la presentación de un Plan de Acción, indicando las medidas a adoptar, que permitan minimizar los riesgos a los que se encuentra expuesto indicando los plazos de implementación y los responsables asignados.

INFORME DETALLADO

I. MARCO DE REFERENCIA

Creación y estructura organizativa

La ley 17.503 de 30 de mayo de 2002 creó el Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja y la ley 18.827 del 21 de octubre del 2011 modificó su denominación por Fondo de Fomento de la Granja el cual tiene los siguientes cometidos:

1. Cancelar o amortizar las deudas que productores granjeros tengan pendientes con el BROU o cualquier entidad cuya propiedad pertenezca en su totalidad al mismo, generadas por la actividad de su giro originadas con anterioridad al 30 de junio de 2002.
2. Cancelar o amortizar las deudas que productores granjeros tengan pendientes con el BPS y aquellas originadas con el BHU, generadas por la actividad de su giro con anterioridad al 30 de junio de 2002.
3. Cancelar o amortizar las deudas de productores granjeros y cooperativas granjeras originadas en el marco del financiamiento FIDA con anterioridad al 30 de junio de 2002.
4. Establecer un sistema de gestión de riesgos climáticos.
5. Promover un sistema de garantías para el sector granjero aportando recursos para fondos de garantías existentes o a crearse.
6. Promover la integración de los productores granjeros a las cadenas agroindustriales y comerciales,
7. Indemnizar o financiar los efectos de emergencias granjeras no cubiertas por los sistemas de seguros vigentes.
8. Promover un programa de inocuidad de alimentos con el objeto de asegurar parámetros de calidad tanto al mercado interno como contribuir con el desarrollo de eventuales mercados de exportación.

La administración del Fondo corresponde al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

La Ley 16.105 de 23/01/90 dispuso la creación de la JUNAGRA la que asesora al MGAP e interviene en los Planes de Negocio y Seguros Granjeros. La misma está integrada por:

- 1 representante del MGAP designado por el Poder Ejecutivo
- 1 representante del MEF
- 1 representante de la OPP
- 1 representante del BROU
- 1 representante de Cámara de Industria (CIU)

- 4 representantes del sector privado de los productores granjeros: La Confederación Granjera del Uruguay, la mesa Hortícola de Salto, Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) y Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR). Estos 4 representantes deben ser designados a través de instituciones gremiales relevantes del sub sector.

Así mismo la ley 17.503 en su art. 5 crea una Comisión Fiscal honoraria integrada por:

- 1 representante del MGAP que la presidirá.
- 1 representante del MEF.
- 1 representante de OPP.
- 3 delegados del sector productivo, uno de ellos del norte de Río Negro, los que serán propuestos por las instituciones privadas que integran la JUNAGRA.

La misma tiene como cometido la fiscalización y seguimiento de la administración del Fondo.

Financiamiento del Fondo

De acuerdo al art.1 de la Ley 19.364 de 31/12/2015 el Fondo se financiará con cargo a Rentas Generales. Actualmente se recibe una partida anual de \$ 350 millones.

Aplicación de los fondos

Los fondos son aplicados actualmente a los siguientes conceptos: BSE (Banco de Seguros del Estados), Publicidad y Planes de Negocios.

El otorgamiento de subsidios a la prima de seguros para el sector granjero tiene como objetivo promover la contratación de seguros en este sector que presenta una alta exposición al riesgo de pérdidas por eventos climáticos.

Asimismo, permite a través de los Planes de Negocios apoyar a las organizaciones y sus productores granjeros asociados con destino a la capacitación, asistencia técnica, estudios de pre factibilidad y factibilidad, fortalecimiento institucional y desarrollo tecnológico e innovación.

Por último, los fondos son aplicados a publicidad a través de una campaña de promoción al consumo de frutas y hortalizas con el siguiente slogan “come comida potente con la canasta inteligente”, la que fue gestionada a través de un procedimiento licitatorio.

Los créditos presupuestales asignados se distribuyen de acuerdo al siguiente detalle:

Concepto	Año 2018 (en \$)	Año 2019 (en \$)
Banco de Seguros del Estado	118.587.222	143.514.332
Publicidad	-	23.332.383
Convenios y Planes de Negocios	231.412.778	183.153.285
Total	350.000.000	350.000.000

Planes de Negocios aprobados

Año	Cantidad PN	Importe en \$
2018	44	125.536.262
2019	27	49.838.812

II. HALLAZGOS

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 11 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en Anexo de este Informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
1. Análisis de la cuantía de recursos del FFG		x		
2. Estructura Financiera – Fondo Rotatorio		x		
3. Registros		x		
4. Forma de actuación de la Comisión Fiscal		x		
5. Análisis de expedientes de Planes de Negocios y rendiciones de cuentas			x	

Hallazgo No. 1

Análisis de la cuantía de recursos del FFG

Se constataron fondos pendientes de ejecución correspondientes a ejercicios anteriores. La disponibilidad existente al 29/02/2020 asciende a \$ 197.100.707,91 a lo cual se le debe sumar \$ 183.153.285 correspondientes a los planes de negocio del ejercicio 2019, que se encuentran autorizados pero aún no han sido volcados a la cuenta oficial del Fondo.

No se ha hecho una evaluación por parte de la Administración sobre el destino a dar a los excedentes anteriormente mencionados.

El art. 8 in fine del Decreto 219/002 habilita a que los fondos sean depositados, cedidos, colocados, invertidos, ofrecidos en garantía o securitizados, situación que no ha sido considerada.

Riesgos asumidos por el Organismo:

- Pérdida de valor de los activos disponibles.
- Uso ineficiente de los recursos.

Criticidad del Hallazgo



Alto

Recomendación

Considerar la potestad otorgada por la normativa vigente en lo atinente a los recursos excedentes generados por el Fondo en el periodo que allí se consigna.

Hallazgo No. 2

Estructura Financiera - Fondo Rotatorio

La DIGEGRA tiene autorizado un Fondo Rotatorio de \$ 180.335, sin embargo al 26/11/19 poseía un saldo bancario muy superior al autorizado, el cual ascendía a \$33.198.566 ya que se habían transferido en forma indebida recursos pertenecientes al Fondo de la Granja. Si bien, las autoridades adoptaron medidas tendientes a corregir la situación, transfiriendo las partidas excedentes a la cuenta del Fondo de la Granja y modificando la estructura de firma para realizar los pagos, aún resta definir actividades de control que brinden seguridad en el manejo del Fondo Rotatorio, como por ejemplo llevar un planillado a efectos de conocer los movimientos pendientes de rendición, de reposición y el saldo.

Riesgos asumidos por el Organismo:

- Utilización de fondos para fines distintos a los establecidos en la normativa vigente.
- Falta de transparencia en el uso de los fondos.

Criticidad del Hallazgo



Alto

Recomendación

Implementar registros y controles que aseguren el manejo adecuado y la transparencia en la aplicación de los fondos.

Hallazgo No. 3

Registros

Los registros de la ejecución financiera del Fondo de la Granja son llevados únicamente en una planilla Excel, denominada “Planilla Banco” llevada por la Oficina Financiero-Contable en la cual se copian los movimientos Bancarios de los Estados de Cuenta. No existe una contabilidad que brinde información sobre los saldos contables.

A su vez, no se cuenta con información sistematizada de los planes de negocios (por ejemplo conocer el nivel de ejecución y/o partidas pendientes de transferir), se llevan planillas Excel individuales por cada plan, lo que no permite contar con información íntegra y oportuna de los mismos.

Riesgos asumidos por el Organismo:

- Falta de integridad
- Toma de decisiones erróneas por falta de información.

Criticidad del Hallazgo



Alto

Recomendación

Implementar un registro o sistema de información que permita conocer en tiempo real los saldos contables e información respecto a los planes de negocios.

Hallazgo No. 4

Forma de actuación de la Comisión Fiscal

La Comisión Fiscal tiene como cometido la fiscalización y seguimiento de la administración del Fondo. Se constató la existencia de únicamente 3 actas de reuniones: una en el año 2015 y dos correspondientes al año 2018. En las mismas sólo se procede al tratamiento y aprobación de los informes económicos-financieros. Cabe destacar que fueron aprobados los informes correspondientes a los años 2014 y 2016, estando pendiente de aprobación los años 2015, 2017 y 2018. Por lo expuesto, se observa que la Comisión no está cumpliendo con el cometido asignado por ley.

Por otro lado, las actas no cumplen con todas las formalidades requeridas como ser firmas de los integrantes, errores que no son correctamente salvados, etc. Asimismo, no existe un reglamento que establezca las pautas de funcionamiento de la Comisión, como ser, forma de convocatoria, quórum de sesión y en general la forma de actuación de dicho Órgano.

A su vez, se constató la ausencia de actos administrativos concernientes a la designación de los integrantes de la Comisión Fiscal.

Riesgos asumidos por el Organismo:

- Utilización de fondos para fines distintos a los establecidos en la normativa vigente.
- Posibles perjuicios a los intereses de los productores.

Criticidad del Hallazgo



Alto

Recomendaciones

1. Ejercer el cometido asignado por ley, estableciendo las pautas de cómo se va a realizar la fiscalización y seguimiento a la administración del Fondo, como ser controles aleatorios, periódicos, solicitud de información y documentación, etc.
2. Reglamentar la forma de actuación de la Comisión.
3. Regularizar lo concerniente a la integración de la Comisión formulando las resoluciones pertinentes por parte del MGAP.

Hallazgo No. 5

Análisis de expedientes de Planes de Negocios y rendiciones de cuentas

De una muestra de expedientes de Planes de Negocios y de las rendiciones presentadas surgieron las siguientes consideraciones:

1. Existen expedientes que carecen de documentos e información requerida en las Convocatorias. A vía de ejemplo se menciona, el informe técnico final, acta de la JUNAGRA en la que se aprueba el Plan de Negocios, etc.
2. El Informe del Tribunal de Evaluación, el cual tiene como cometido la evaluación y calificación de las propuestas, no siempre se encuentra firmado por las personas intervinientes.
3. Se constató que en algunas oportunidades coincide la intervención de algún integrante del Tribunal de Evaluación y la Comisión Técnica,
4. Se ha comprobado que la Comisión Técnica ha adoptado decisiones con presencia de un sólo integrante.
5. Las notas de solicitud de transferencias no siempre se encuentran firmadas por la autoridad competente a los efectos de realizar la misma.
6. El ingreso de la documentación no siempre se verifica a través de Mesa de Entrada, existiendo otras vías de ingreso como ser Unidad de Proyecto, Financiero Contable, etc.
7. En el análisis de Rendiciones de Cuentas, se constataron casos de incumplimiento y de retraso en los plazos.

Se constató una carencia institucional en cuanto a la implementación de procedimientos formales (protocolos, manuales, etc.) que propician las debilidades antes mencionadas.

Se constató la implementación de un protocolo de Rendición de Cuentas, el que fue puesto en práctica a partir de diciembre 2019, sin embargo, dicho protocolo se encuentra sin aprobación por parte de la jerarquía correspondiente.

Riesgos asumidos por el Organismo:

- Que se otorguen beneficios a productores que no cumplen con los requisitos.
- Dificultad en la toma de decisiones en la medida que no se encuentra toda la documentación en un único expediente.
- Falta de uniformidad en el trámite de los Planes de Negocio.
- Decisiones irregulares al no ser adoptadas con el quórum necesario.

Criticidad del Hallazgo

 Medio

Recomendaciones

1. Evaluar la posibilidad de fusión del Comité Técnico y el Tribunal de Evaluación en la medida que se considere pertinente.



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

2. Formular un protocolo de actuación en relación a los procedimientos atinentes a los Planes de Negocios y difundir los mismos al personal involucrado para su conocimiento.

ANEXO - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

