



Ministerio  
de Economía  
y Finanzas

Auditoría Interna de la Nación

# **MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Dirección Nacional de Vivienda

Fondo Nacional de Vivienda

## **Informe de Auditoría**

Montevideo, 28 de agosto de 2020

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar si la administración y utilización del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) por parte de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) se realiza de manera eficaz y eficiente en relación con sus cometidos y de conformidad a la normativa.

El alcance de la actuación abarcó el período 01/01/2019 al 31/12/2019 para los siguientes rubros: gastos en soluciones habitacionales nuevas por licitación, garantía de alquileres y otros gastos de funcionamiento (servicio de vigilancia respecto de complejos habitacionales, terrenos y viviendas; de vehículos; de call center y 0800 e inmuebles arrendados). Sin perjuicio, para algunas pruebas se debió ampliar el período de alcance.

### CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

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 DINAVI, es la Unidad Ejecutora del Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que tiene asignada la administración del Fondo Nacional de Vivienda (FNV).

El FNV debe destinarse a la ejecución de la política de vivienda, a la adquisición de tierras y a la realización de servicios de infraestructura urbana y de servicios comunitarios mínimos. El acceso de las familias a los programas se realiza a través proyectos cuyas modalidades son la mejora, ampliación, refacción y adquisición de vivienda, o alquiler.

De la evaluación realizada sobre la administración y utilización del FNV se concluye que la misma no se realiza de manera eficiente y económica lo que impacta en el logro de sus cometidos.

Esto se fundamenta principalmente en la falta de criterios definidos, debilidades de gestión, control y supervisión en las tercerizaciones realizadas, y en la ausencia de información que

contribuya a un monitoreo adecuado de los programas habitacionales, así como de los gastos de funcionamientos realizados con el FNV.

A continuación, se mencionan los aspectos que revisten mayor nivel de criticidad con relación a:

**A) Soluciones Habitacionales:**

- Deficiencias en la selección de las empresas contratistas y debilidades de control respecto de la supervisión realizada por terceros sobre las mismas.
- Debilidades en la gestión de garantía de alquileres correspondiente al cobro de deudores y la recuperación de las fincas arrendadas.

**B) Gastos de Funcionamiento:**

- Servicio de vigilancia de inmuebles desocupados por períodos prolongados sin contar con criterios definidos y debilidades de control respecto al servicio prestado.
- Falta de optimización del gasto en inmuebles arrendados donde se desempeña un escaso número de funcionarios.

**C) Acceso a la información:**

- Debilidades para obtener información íntegra, confiable y oportuna que permita el debido control sobre la ejecución de los fondos y la toma de decisiones.
- Información que se encuentra en compartimentos estancos no contribuyendo al seguimiento de los procesos y la evaluación de resultados.

Asimismo, el MVOTMA no cuenta con una Unidad de Auditoría Interna que cumpla con las funciones de aseguramiento y asesoría, garantizando que se evalúen los procesos internos con objetividad e independencia.

Se sugiere a la DINAVI, coordinar acciones con las distintas Unidades Ejecutoras del MVOTMA y organismos públicos, a efectos adoptar las recomendaciones detalladas en el cuerpo del presente informe.

# INFORME DETALLADO

## I. Generalidades acerca de la DINAVI

### Marco de Referencia.

#### Cometidos y Estructura Organizativa del Organismo

El MVOTMA tiene la misión de diseñar e implementar políticas públicas en materia de vivienda contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país. Es el rector y referente en el diseño e implementación de políticas articuladas y coordinadas, mediante una gestión eficaz y eficiente y encabeza el Sistema Público de Vivienda (SPV).

La DINAVI del MVOTMA, posee dentro sus objetivos contribuir al acceso de las familias a los programas habitacionales mediante las modalidades de mejora, ampliación, refacción y adquisición de vivienda, o alquiler. A efecto de cumplir con su cometido cuenta como principal fuente de financiamiento con el FNV el cual se rige por el Art. 81 de la Ley 13.728 de 1968 y sus modificativas.

Las principales unidades que participan en la administración y ejecución del Fondo son:

**DINAVI:** Área de Planificación y Gestión de Soluciones Habitacionales, División de Articulación y Gestión, División Planificación y Diseño, y Programación Financiera. Es en la DINAVI que se administra el FNV, según Art. 335 y 340 de la Ley 17.930 de 2005.

Al 20/05/2020 cuenta con 152 personas en calidad de funcionarios públicos y 99 becarios. Solicitado el total de personas contratadas, el mismo no fue proporcionado.

**Dirección General de Secretaria (DGS):** División Logística e Infraestructura (Departamentos de Gestión de Compras y Stock, de Transporte y de Servicios Generales) y División Comunicación. Es la encargada de gestionar los gastos de carácter centralizado tales como vigilancia, transporte, servicio de central telefónica y 0800.

**Otros Organismos intervinientes en el proceso:** la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) integra el SPV como brazo ejecutor de los programas definidos por el MVOTMA y Contaduría General de la Nación (CGN) quien colabora con la ejecución del instrumento de garantía de alquileres a través del Servicio de Garantía de Alquileres (SGA).

Es de destacar, que la DINAVI cuenta con una **División de Auditoría y Control** cuyo cometido es auditar y controlar los agentes externos al MVOTMA que co-ejecutan los

programas habitacionales financiados por el Ministerio; y los organismos públicos y privados que participen en cooperativas y fondos sociales de vivienda.

### Recursos

La recaudación del Fondo de los últimos tres años se detalla en el siguiente cuadro:

Año	Monto \$
2017	7.182.454.880
2018	8.216.350.188
2019	9.196.075.397

*Fuente: Administradora del Fondo*

Constituyen recursos del FNV: i) el producido del impuesto del 1% de todas las retribuciones nominales sujetas a montepío sobre sueldos de funcionarios de los Entes del Estado, de los Municipios y de la Administración Central a cargo del empleador, ii) el producido de la amortización y cobranza de los préstamos efectuados con los recursos previstos en esta disposición, iii) transferencias recibidas de la CGN; iv) ingresos por ventas de terrenos; v) otras partidas.

La recaudación del año 2019 se discrimina según el siguiente detalle:

Concepto	Monto \$
Aporte patronal	2.032.767.732
Recaudación directa por devolución de préstamos	1.825.653.029
Transferencias recibidas CGN	4.814.814.614
Ingresos por venta de terrenos	9.306.607
Otros ingresos (intereses, pliegos)	513.533.415
<b>TOTAL</b>	<b>9.196.075.397</b>

**Fuente: Administradora del Fondo**

### Disponibilidades

La DINAVI posee las siguientes disponibilidades:

Moneda	Saldo al 29/02/20
\$	8.935.605.117
USD	355.023
UI	113.162.886

**Fuente: Administradora del Fondo**

Si bien existe acumulación de fondos en distintas cuentas del MVOTMA, es la Tesorería General de la Nación, quien habilita a gastar mediante el crédito presupuestal anual asignado y con un tope mensual.

En referencia a los fondos que se encuentran depositados en cuentas propias del MVOTMA, los movimientos de retiros son autorizados en forma conjunta por la Gerencia Financiero Contable de la DGS y el Director de DINAVI. Asimismo, pueden autorizar Ministro y Subsecretario. Las conciliaciones son realizadas en Contabilidad Patrimonial de la DGS.

### Egresos

El FNV debe destinarse a la ejecución de la política de vivienda, a la adquisición de tierras y a la realización de servicios de infraestructura urbana y de servicios comunitarios mínimos (art. 81. inc.2 Ley 13728/68).

Asimismo, se autoriza al MVOTMA a disponer de hasta un 5% de los ingresos del FNV, para ser destinados a gastos de funcionamiento e inversión no imputables directamente a las obras (art. 337 Ley 17930/05). Es de precisar que en el año 2019 dicho tope no fue superado.

**Los gastos se distribuyeron de la siguiente forma:**

#### **A. Por destino**

DESTINO /AÑO	2017	2018	2019
UE 002-DINAVI	7.565.016.919	9.955.601.631	9.668.662.700
UE 003-DINOT	11.805.570	11.997.084	12.000.443
UE 001-DGS	10.112.358	9.560.910	11.746.431
<b>TOTAL</b>	<b>7.586.934.847</b>	<b>9.977.159.625</b>	<b>9.692.409.574</b>

Fuente: SIIF

### B. Por programa/proyecto DINAVI/2019

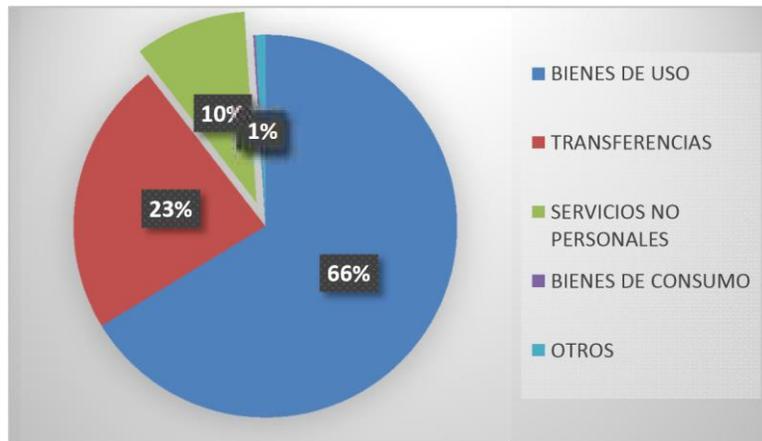
Programa	Proyecto	Monto \$
Programa de rehabilitación y Consolidación urbano habitacional	Nuevas soluciones habitacionales	6.200.259.744
	Ampliación y mejora	235.016.189
	Soluciones habitacionales para jubilados y pensionistas del BPS	917.611.952
	Programa mejoramiento de barrios	267.875.346
	Plan juntos	660.000.000
Política nacional de alquileres de vivienda de interés social	Política nacional alquileres de vivienda de interés social	423.900.000
Vivienda rural y pequeñas localidades	Vivienda rural y pequeñas localidades	963.999.469
<b>TOTAL</b>		<b>9.668.662.700</b>

Fuente: SIIF

Del estudio comparativo de las licitaciones para construcción de viviendas años 2018- 2019 surge que el costo promedio por metro cuadrado para población activa es de U\$S

1.847 sin terreno y U\$S 1.993 con terreno y para población pasiva de U\$S 2.126 y U\$S 2.291 respectivamente. Solicitada la información sobre los costos indirectos de las viviendas, se informó que los mismos no son considerados en las estimaciones de los costos.

### C. Por rubro/DINAVI/2019



Los rubros alcanzados por la actuación fueron: Bienes de Uso, Servicios No Personales y Bienes de Consumo.

## II. Hallazgos de Auditoría

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 - <b>Soluciones Habitacionales:</b> Debilidades de control de la DINAVI respecto a la supervisión realizada por terceros de obras por licitación	x			
2 - <b>Soluciones Habitacionales:</b> La gestión de garantía de alquileres no mitiga el riesgo de morosidad e incobrabilidad	x			

3 - <b>Soluciones Habitacionales:</b> Ausencia de cláusulas en los pliegos que permitan una selección adecuada de las empresas constructoras.		x		
4- <b>Gastos de Funcionamiento:</b> Vigilancia de complejos habitacionales, terrenos y viviendas terminadas por períodos prolongados, ausencia de criterios definidos y debilidades de control		x		
5 - <b>Unidad de Auditoría:</b> Ausencia de una Unidad de Auditoría (UAI) que audite los procesos internos.		x		
6- <b>Acceso a la información:</b> Debilidades en el acceso y centralización de la información de los gastos		x		
7 - <b>Acceso a la información:</b> Información que no permite en forma fluida el seguimiento de los procesos y la identificación de los responsables en forma clara		x		
8 - <b>Gastos de Funcionamiento:</b> Gastos asociados a oficinas arrendadas en las que se desempeña escaso número de funcionarios			x	
9 - <b>Gastos de Funcionamiento:</b> Arrendamiento de vehículos con chofer sin la debida justificación de la necesidad			x	
10 - <b>Gastos de Funcionamiento:</b> El MVOTMA no evalúa el resultado del servicio contratado de la central telefónica y 0800			x	
11 - <b>Gastos de Funcionamiento:</b> Ausencia de control de documentación laboral a empresas tercerizadas de servicios			x	

## Hallazgo No. 1

### **Soluciones Habitacionales**

#### **Debilidades de control de la DINAVI respecto la supervisión realizada por terceros de obras por licitación.**

La DINAVI delegó la supervisión de la ejecución de las obras a la ANV cuando son destinadas a la población activa y en una empresa Consultora cuando son destinadas a la población pasiva.

#### **Obras para Activos:**

Se constató ausencia de controles por parte de la DINAVI respecto al avance de obra informado por la ANV para la LP 29/002/2016.

El seguimiento financiero de las obras y la aprobación de los montos a pagar a los contratistas están a cargo de la División Programación Financiera de la DINAVI, tomando como insumo la información remitida por la ANV, responsable de controlar el avance físico de la obra en relación con los cronogramas previstos y autorizados, e informar los incumplimientos que se verifiquen a efecto de su inclusión en los registros y las acciones subsecuentes que correspondan como ser la aplicación de multas.

Si bien de los registros y documentación proporcionada por la División Programación Financiera de la DINAVI correspondientes a la LP 29/002/2016 surge que la empresa adjudicataria cuenta con un avance de obra aprobado hasta el mes de marzo de 2020 de un 81,15%, de la inspección ocular realizada por este equipo auditor de fecha 09/06/20 surgieron dudas que el avance real sea menor al informado por la ANV, razón por la cual se pone a disposición del Ministerio las fotografías obtenidas durante la actuación para que realice la evaluación técnica correspondiente.

#### **Obras para pasivos**

Los controles realizados por la DINAVI no permiten verificar de manera oportuna deficiencias de supervisión de la empresa Consultora (LP 01/002/1997).

De los Exp. 2011/14000/10946 y 2012/14000/12741 surge que la DINAVI, constata apartamientos con relación a las condiciones del proyecto aprobado y al grado de avance de obra una vez que la empresa Consultora certificara el avance del 100% de la misma. En dichos expedientes se manifiesta que estas situaciones se reiteraron en el trabajo de la Consultora.

Se informó que desde hace 2 años el MVOTMA y el BPS decidieron participar en la entrega de las obras frente a reiterados reclamos del BPS por diferencia entre las obras licitadas y

las viviendas entregadas. A partir de Agosto/2019 se dispusieron nuevos procedimientos de control a aplicar sobre la actuación de la Consultora que se encuentra realizando la supervisión a la fecha (Acta EE 12762).

La supervisión es para un total de 6000 viviendas. Si bien el Contrato permite participar a la Consultora en todas las etapas del proceso, desde la programación física y financiera de la obra hasta la extensión del acta de recepción provisoria, el servicio solicitado por la DINAVI incluyó la evaluación, el visado, la supervisión y la certificación de obra.

Cabe mencionar que la empresa ha facturado hasta el 31/12/2018 U\$S 7.747.674.5 para 5752 viviendas, restando para cumplir lo contratado aprox. U\$S 1.866.039 (finalización de obras y 248 nuevas). El costo promedio de supervisión por vivienda asciende a U\$S 1.602.

### Riesgos

- Que se pague por obras no realizadas.
- La no culminación de la obra en tiempo y forma.
- Reclamos de beneficiarios de las viviendas

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendaciones

1. Diseñar, implementar y difundir controles por parte de la DINAVI respecto a la supervisión tercerizada de las obras licitadas.
2. Evaluar la pertinencia de la tercerización de los servicios de supervisión de obras para pasivos y sus condiciones de contratación de forma de mitigar los riesgos mencionados.
3. Realizar por parte de la DINAVI una evaluación técnica de la obra referente a la LP 29/002/2016 para constatar si efectivamente el avance real condice con el informado y aprobado.
4. Difundir los criterios de supervisión aprobados por la DINAVI para establecer los avances de obra.

## Hallazgo No. 2

### Soluciones Habitacionales

#### **La gestión de garantía de alquileres no mitiga el riesgo de morosidad e incobrabilidad.**

Desde el inicio del programa en el año 2006, la DINAVI ha realizado diversos Convenios con Organismos Públicos (ANV, CGN - SGA) con el fin de llegar a la población objetivo y gestionar la cobranza, sin embargo, las acciones y articulaciones realizadas no lograron gestionar el cobro e intimación en forma oportuna.

Con fecha 20/11/06 se celebró un Convenio con el MEF - CGN por la cual ésta debía, entre otros, gestionar la cartera de deudores y promover las acciones judiciales tendientes a la recuperación de las fincas.

Cabe aclarar que la Unidad de Garantía de Alquileres de la DINAVI fue disuelta en el año 2011, interviniendo actualmente en la gestión de las garantías, varias Divisiones lo que dificulta contar con una adecuada trazabilidad del proceso.

**Gestión de Cobro:** En el año 2017 debido al aumento de morosidad sin gestionar y la manifiesta imposibilidad por parte de la CGN de cumplir con la responsabilidad asumida, aduciendo que no tiene la potestad para efectuar la retención sobre sueldos, dado que los arrendatarios no trabajan en empresas que tengan Convenio con CGN o poseen ingresos en forma independientes o informales. La gestión de cobro fue derivada a una empresa tercerizada incurriendo en un costo adicional hasta el ejercicio 2019 de \$ 17.127.913 (16,84%) en concepto de comisión para el cobro de \$ 101.684.024.

Asimismo, con relación a la antigüedad de la cartera de deudores se constata que:

- el MVOTMA en el año 2019, realizó pagos por alquileres incumplidos por los arrendatarios por \$ 250.116.292. Comparado este importe con el total garantizado \$ 1.265.461.523, representó una tasa de incumplimiento de aproximadamente un 20%.
- la empresa que gestiona la cartera de deudores cuenta al 31 de diciembre de 2019 con un monto acumulado de \$ 619.766.623, de los cuales el 40% corresponde a contratos firmados hace más de 5 años.
- según lo informado al 15 de mayo de 2019 se contaba con cobros atrasados por contratos con personas jurídicas por un total de \$ 9.615.573, correspondientes a garantías de alquiler otorgadas por intermedio de un convenio con el MIDES de los cuales el 90% presenta una antigüedad superior a 6 meses; y de \$ 1.435.570 contratada por intermedio del BPS con una antigüedad de 45 meses.

**Recuperación de Fincas:** Según documentación presentada por la División Articulación y Gestión, en virtud del volumen de deuda y la capacidad de la oficina jurídica de la CGN, no se ha podido enviar a la SGA la totalidad de deudores morosos para intimar el pago y rescindir los contratos, acordando el envío mensual de aproximadamente 45 carpetas.

## Riesgos

- Incurrir en costos por garantías de incobrables no razonables.
- Incurrir en sobre costos por atrasos en los cobros y gestión de cobranzas.

## Criticidad del Hallazgo



Extremo

## Recomendaciones

1. Rever íntegramente el proceso de gestión de garantía de alquileres a efectos de garantizar una adecuada y clara gestión de este, evaluando la pertinencia de crear una Unidad de Garantía de Alquileres.
2. Rever los Convenios firmados a efectos de delimitar responsabilidades.
3. Realizar un inventario definitivo de la cartera de morosos y realizar a la brevedad las gestiones pertinentes para reflejar su situación real de cobro.

## Hallazgo No. 3

### Soluciones Habitacionales

#### **Ausencia de cláusulas en los pliegos que permitan una selección adecuada de las empresas constructoras.**

Se constató que el 02 de diciembre de 2019 se resuelve adjudicar la Licitación Pública N° 13/002/2018 para el diseño y construcción de 84 viviendas para pasivos, sin considerar los incumplimientos constatados por la misma empresa en la obra correspondiente a la LP 29/002/2016. El pliego no incluye dentro de los criterios definidos para la selección evaluar el desempeño de la empresa constructora. Cabe mencionar que la DINAVI no cuenta con un Registro de antecedentes de incumplimiento.

El 28 de agosto de 2017 se adjudicó la Licitación Pública N° 29/002/2016 para el diseño y construcción de 70 viviendas, firmando contrato por un precio de obra de \$ 144.498.470 IVA incluido y con un monto de mano de obra imponible máximo de \$ 25.623.873.

Del análisis de los registros y documentación proporcionada por la División Programación Financiera de la DINAVI, surge que la empresa se encuentra respecto al cronograma de trabajos acordados, con un atraso de cinco meses, habiendo ejecutado hasta el mes de marzo de 2020 un 81,15% de avance total acordado. Asimismo, de la facturación total

realizada por la empresa contratista hasta la fecha, se le han aplicado descuentos en los pagos por un total de 13,41%, por concepto de multas por atrasos en la obra y descuentos de BPS por exceder el monto imponible máximo acordado.

Si bien la DINAVI viene descontando de los pagos realizados a la empresa, las multas por atrasos y descuentos de los aportes sociales, existe el riesgo de que la empresa no pueda culminar con el 18,85% restante de la obra, en la medida que serán descontados el total de los futuros aportes sociales hasta su finalización más las multas que correspondan. Asimismo, se constató que al 09/06/20, la obra se encuentra paralizada, por motivos que el MVOTMA se encuentra analizando.

### Riesgos

- Que se contrate a proveedores que hayan incumplido con el Ministerio.
- No contar con las viviendas en tiempo y forma.
- Que las garantías de cumplimiento de contrato no cubran los gastos ocasionados por la paralización de las obras y la recontractación de otra empresa constructora.

### Criticidad del Hallazgo



Alto

### Recomendaciones

1. Elaborar e implementar registros de antecedentes de incumplimiento de las empresas para con el MVOTMA, e incorporar como requisito en el pliego evaluar el desempeño de la empresa.
2. Evaluar la conveniencia de definir en el pliego como requisito que la empresa presente el margen de ganancia (beneficio) de la obra ofertada a efectos de evaluar la oferta.

## Hallazgo No. 4

### Gastos de funcionamiento

#### **Vigilancia de complejos habitacionales, terrenos y viviendas terminadas por períodos prolongados, ausencia de criterios definidos y debilidades de control.**

En el período 09/2017- 03/2020 se gastaron por concepto de servicio de vigilancia la suma de \$ 335.605.127 (LP 01/002/2017 y ampliación) destinados a cubrir 83 inmuebles

que se encuentran desocupados temporalmente y con una concentración del 54% en 17 de ellos.

El incremento en el año 2019 respecto al año anterior fue del 37% lo que representó un gasto de \$ 152.054.995.

El servicio se acordó con un tope anual de horas y en las modalidades de custodia presencial de 8, 16 y 24 horas, o en régimen de rondas con registro fotográfico.

- *Plazo de la vigilancia*

El criterio para determinar la duración del servicio es el siguiente: ante las solicitudes de custodia de la División Articulación y Gestión en Montevideo y las oficinas locales en el interior, el director de la División Logística e Infraestructura establece la fecha de inicio de la custodia y la misma culmina cuando los solicitantes lo requieren. Dicho criterio, no se encuentra establecido formalmente, y en consecuencia no se encuentra aprobado por la Dirección correspondiente.

Se observan períodos de custodia extensos:

Período	Importe \$	%
Hasta 6 meses	29.866.198	8.90 %
7 meses a 1 año	53.282.907	15,88%
1 año a 2 años	79.574.891	23.71%
Mas de 2 años	164.178.222	48.92%
Fotografías	8.702.909	2,59%
<b>Total</b>	<b>335.605.127</b>	<b>100%</b>

Fuente: Departamento de Compras DGS -Expediente LP 01/002/2017.

Del total de propiedades custodiadas 49 fueron vigiladas por más de 6 meses, de las cuales 50 representaron un gasto mensual por cada una superior a los \$235.000. A modo de ejemplo se encuentra un inmueble ubicado en la calle Alzaibar y Buenos Aires que fuera vigilado por 7 meses en el año 2019, por un total de \$ 1.651.685.

- *Modalidad y frecuencia de la custodia*

Se observa falta de criterios formales para determinar la modalidad y frecuencia de la custodia, quedando a discreción del responsable.

Si bien se informó la existencia de un procedimiento para avalar la necesidad de la custodia y sus condiciones, el Jerarca de la División Logística e Infraestructura, manifiesta que no se encuentra por escrito y que termina siendo definido por él en cada oportunidad.

En particular, el jerarca describe que ante 3 viviendas vacías en 1 mismo complejo “se pondría un vigilante fijo en una de las viviendas y otro para que realice rondas por las otras vacías”, sin embargo, se constató entre otras situaciones, que en la misma torre de un complejo existe personal en cada vivienda por 24 hs.

- *Control del servicio prestado*

Se observa la falta de un procedimiento definido y de evidencia de su realización. Solicitados los procedimientos de control sobre la vigilancia realizada, se informa que los mismos no se encuentran por escrito y cuando se realizan no se deja constancia en todos los casos.

Asimismo, no se cuenta con la debida oposición de intereses, el Director de Logística e Infraestructura participa en todo el proceso: evalúa la necesidad de custodia, integra la Comisión Asesora, define los criterios de la custodia, determina la modalidad en cada caso, conforma facturas, dispone en cada caso el control a realizarse y participa del mismo.

## Riesgos

- Ineficiencia e ineficacia del gasto.
- Colusión con proveedores.
- Dilución de responsabilidades.

## Criticidad del Hallazgo

 Alto

## Recomendaciones

1. Analizar las razones que llevan a que existan viviendas vacías por periodos prolongados.
2. Evaluar la pertinencia de la contratación de la vigilancia.
3. Definir, aprobar y difundir formalmente los criterios de custodia de inmuebles, estableciendo la modalidad, frecuencia y plazo de las custodias, así como el de los controles del servicio prestado.

4. Fundamentar y formalizar por parte del superior competente, las excepciones al criterio dispuesto.
5. Evaluar la utilización de cooperación interinstucional con el Ministerio del Interior.
6. Segregar las tareas a efectos de asegurar la debida oposición de intereses.
7. Evaluar el servicio por la autoridad competente en función de los resultados obtenidos.

## Hallazgo No. 5

### **Unidad de auditoría:**

#### **Ausencia de una Unidad de Auditoría Interna (UAI) que audite los procesos internos**

Si bien la DINAVI cuenta con una División de Auditoría y Control, cuyo cometido es auditar y controlar los agentes externos al MVOTMA que co-ejecutan los programas financiados por el Ministerio y los organismos públicos y privados que participen en cooperativas y fondos sociales de vivienda, no ha conformado una UAI frente a la posibilidad otorgada por el Artículo 51 de la Ley 16.736/96 y Artículo 3 del Decreto 88/00.

Se constató que, el objetivo de las actuaciones aprobadas por la Dirección en los 3 últimos años fue en casi su totalidad asociado a cooperativas y a los Institutos de Asistencia Técnica de las mismas. En consecuencia, no fueron auditados los procesos internos asociados a la ejecución del FNV. A su vez, la citada División tiene a su cargo el Departamento de Registro y Control de Cooperativas y Fondos Sociales de Vivienda, tarea que no corresponde a una UAI.

### **Riesgos**

- Incrementar el grado de Ineficacia e ineficiencia en la ejecución de los procesos que deriven en incumplimientos de los cometidos.
- Falta de evaluación respecto a la calidad de la información utilizada para la toma de decisiones.
- Desviaciones en la ejecución sin conocer, sin prevenir, sin detectar.
- Ausencia de asesoramiento para la mejora de la gestión.
- Exposición a riesgos por desconocimiento de su existencia y el impacto asociado al mismo.

## Criticidad del Hallazgo

 Alto

## Recomendaciones

Disponer de la creación de una Unidad de Auditoría Interna para el MVOTMA que cumpla con las funciones de aseguramiento y asesoría que garantice la objetividad e independencia.

## Hallazgo No. 6

### Acceso a la información

#### **Debilidades en el acceso y centralización de la información de gastos.**

El MVOTMA cuenta a los efectos de registrar la ejecución del FNV con un sistema financiero contable denominado K2B, el cual complementa las funcionalidades provistas por el SIIF. En dicho sistema cada Unidad Ejecutora registra los gastos realizados correspondientes a los recursos del FNV.

Solicitado el reporte de gastos de un período a la Administradora del Fondo de la DINAVI, solo tuvo acceso directo a parte de la información debido a que:

- no cuenta con acceso al sistema para obtener la información cargada por otras Unidades Ejecutoras, debiendo solicitar la misma para conformar el detalle solicitado,
- no se encuentra cargado en el sistema el Programa de Mejoramiento de Barrios ejecutado por la propia DINAVI.

Asimismo, es de considerar que el gasto en el ejercicio 2019 por mantenimiento del sistema K2B ascendió a \$ 3.144.547, habiéndose identificado debilidades que puede afectar la confiabilidad de la información, tales como la obtención de reportes mediante tablas dinámicas y la interrupción frecuente del sistema para lo cual se debe contar con la intervención de un funcionario del Ministerio para subsanarlas.

### **Riesgos**

No contar con información íntegra, confiable y oportuna para realizar el debido control sobre la ejecución de los fondos ni para la toma de decisiones.

## Criticidad del Hallazgo

 Alto

## Recomendaciones

1. Establecer permisos en el sistema para que las autoridades correspondientes accedan a un detalle íntegro de la ejecución del gasto realizado por el FNV.
2. Tomar las medidas necesarias para asegurar que toda la información financiera contable se encuentre registrada en el sistema correspondiente.
3. Evaluar las funcionalidades del sistema contable a efectos de que el mismo brinde información íntegra, confiable y oportuna.

## Hallazgo No. 7

### Acceso a la información

#### **Información que no permite en forma fluida el seguimiento de los procesos y la identificación de los responsables en forma clara**

Si bien se encuentra formalizada una estructura organizativa y la misma se cumple, existen informaciones que se encuentran en compartimentos estancos que no contribuyen al seguimiento de los procesos y la evaluación de los resultados. Esto se ve agravado por la utilización de mecanismos mixtos del procesamiento y conservación de los datos (digital y papel), la ausencia de manuales y/o protocolos por escrito y la falta de difusión de los procedimientos.

Lo antedicho se evidenció en las dificultades que se presentaron para reunir las evidencias referentes a los hallazgos ya descriptos.

### **Riesgos**

- Pérdida de la información.
- Dificultad para evaluar los resultados.
- Dificultad en la identificación de responsables de cada etapa.
- Falta de continuidad en los procesos.

## Criticidad del Hallazgo

 Alto

## Recomendaciones

1. Asegurarse la existencia de flujogramas para cada uno de los procesos, elaborar y difundir manuales de procedimientos.
2. Evaluar la conveniencia de integrar la información mediante mecanismos electrónicos o referenciados con la de formato papel.
3. Realizar informes periódicos sobre cada uno de los procesos que permita al jerarca la evaluación completa y transparente de los mismos.

## Hallazgo No. 8

### Gastos de funcionamiento

#### **Gastos asociados a oficinas arrendadas en las que se desempeña escaso número de funcionarios.**

Se observa falta de optimización del gasto asociado a inmuebles arrendados dado el escaso número de funcionarios que los ocupan.

A continuación, se detalla información sobre los locales arrendados que no se comparten con otras instituciones o con la sede del MVOTMA:

Departamento	Funcionarios del MVOTMA	Coincidencia con locales de ANV/BHU
Durazno	4	No
Río Negro	10	No
Maldonado	5	No
Cerro Largo (Melo)	4	No
Soriano	3	No
Canelones (Pando)	3	No
Tacuarembó	6	No
Colonia	8	No
Montevideo - Misiones 1408 - piso 3	9	No
Montevideo - Misiones 1408 - piso 4	13	No

Montevideo - Galicia 1154/1301	22	No
Montevideo - Galicia 1154/101		No
Montevideo - Rondeau 1921	59	No

**Fuente:** Área Financiero Contable y Departamento de RRHH de la DGS y pag.web.

Si bien los arrendamientos son abonados con Rentas Generales por D.G.S., DINAGUA y DINAMA, existen gastos asociados a los alquileres (gastos comunes y otros) que son abonados con el FNV, constatando que:

- 8 de las oficinas arrendadas en el interior, no comparten su oficina con la ANV, pagan un arrendamiento anualizado de \$ 3.639.264 (base marzo/20) y cuentan en promedio con 6 funcionarios por oficina,
- 5 oficinas de Montevideo insumen un arrendamiento anualizado de \$ 6.105.288 (base marzo/20), dos de ellas poseen en promedio 11 funcionarios por oficina y el FNV paga los gastos comunes de una de ellas que en el año 2019 ascendieron a \$ 318.754.

### Riesgos

Ineficiencia del gasto vinculado a inmuebles arrendados con destino a oficinas del MVOTMA.

### Criticidad del Hallazgo

 Medio

### Recomendaciones

1. Evaluar la conveniencia de compartir los locales del interior con otras Instituciones tales como ANV o BHU.
2. Evaluar la necesidad de arrendar oficinas en Montevideo.

## Hallazgo No. 9

### Gastos de funcionamiento

#### **Arrendamiento de vehículos con chofer sin la debida justificación de la necesidad.**

El MVOTMA arrienda 4 vehículos con chofer a la orden por un máximo de 250 hs. Mensuales cada uno, el importe abonado por este concepto en el año 2019 fue de \$ 1.692.946 (LA

03/001/2017). El fundamento de la contratación no aduce la falta de vehículos, sino la eventualidad de no disponer de choferes debido a la existencia de funcionarios con causal jubilatoria. Sin embargo, se manifestó que en todas las UE menos en la DINOT existen funcionarios habilitados a conducir la flota vehicular del Organismo. Por lo expuesto, se asumen costos fijos correspondientes a automóviles que no se están utilizando.

Cabe destacar que el arrendamiento coexiste con otras erogaciones realizadas con el FNV para la flota vehicular propia a saber: combustible \$ 3.580.332, mantenimiento y reparaciones \$ 919.727, auxilio mecánico \$ 247.000 y un adicional de gastos de combustible financiado con rentas generales por \$ 1.573.875, lo cual totaliza \$ 6.320.934. De acuerdo con la información proporcionada, el estado de los vehículos es regular, su mantenimiento y reparaciones se realizan por compra directa y en Montevideo se contrata a los mismos proveedores desde el año 2017.

Solicitada la información al Departamento de Transporte a efectos de evaluar la eficacia y eficiencia de los gastos de la flota vehicular propia (ya observada en el Exp. AIN 20165-3-0001349), se manifestó que el pasante a cargo del Departamento desconocía cómo obtenerla, razón por la cual dicha evaluación no fue realizada.

### Riesgos

- Activos fijos subutilizados.
- Ineficiencia en la utilización de los recursos.
- Colusión con proveedores.
- Pérdida de información.

### Criticidad del Hallazgo

 Medio

### Recomendaciones

1. Relevar los recursos humanos y materiales asignados al transporte a efectos de optimizar su utilización.
2. Elaborar, implementar y difundir manuales de procedimiento en el Departamento de Transporte que contemplen los controles y el archivo de la documentación correspondiente a su cumplimiento.
3. Realizar el seguimiento de las acciones realizadas en función del Exp. AIN 20165-3-0001349.

## Hallazgo No. 10

### Gastos de funcionamiento

#### **El MVOTMA no evalúa el resultado del servicio contratado de la central telefónica y 0800**

El gasto es licitado anualmente, ascendiendo en el año 2019 a \$ 8.053.009 por 9 operadores para la atención telefónica y 3 en atención presencial.

La División Comunicación informó que los ajustes del servicio se fueron haciendo dentro de lo posible, a instancias de los usuarios, sin realizar encuestas de satisfacción y considerando las propuestas de la empresa contratada.

Del análisis de 3 Informes mensuales provistos por la empresa, surgió un porcentaje superior al 20% de llamadas no atendidas. Al respecto, la empresa sugirió incluir operadores multiskill y modificar el horario de atención concentrando recursos en las horas pico, opción que el MVOTMA no consideró viable, entre otros porque la cantidad de puestos de la central es finita, quedando la situación sin resolver.

### **Riesgos**

- Ineficiencia en la utilización de los recursos.
- Insatisfacción del usuario.
- Que la atención brindada a la población objetivo sea insuficiente.

### **Criticidad del Hallazgo**

 Medio

### **Recomendaciones**

1. Realizar evaluaciones formales, independientes, periódicas y sistemáticas de los servicios contratados.
2. Evaluar las contrataciones a realizarse considerando los recursos asociados.

## Hallazgo No. 11

### **Gastos de funcionamiento**

#### **Ausencia de control de documentación laboral a empresas tercerizadas de servicios**

Según lo dispuesto en los Art. 4, 5 y 6 Ley No. 18251/08, el contratante que no exija a la empresa tercerizada la documentación que acredite su cumplimiento en relación con sus obligaciones laborales y previsionales y del seguro de accidentes del trabajo, responderá solidariamente sobre las obligaciones referidas.

Se constató que, si bien la DINAVI asignó dicho control respecto a las contrataciones para obras, el MVOTMA no asignó la ejecución de la tarea para el resto de los servicios.

Cabe aclarar, que la AIN había realizado observaciones al respecto (Exp. AIN 4137/015).

### **Riesgos**

Demandas realizadas al Ministerio, por incumplimientos del proveedor ante el Estado y/o funcionarios.

### **Criticidad del Hallazgo**

 Medio

### **Recomendaciones**

Elaborar, implementar y difundir un procedimiento para el control de servicios tercerizados de forma de mitigar los riesgos expuestos.

## ANEXO - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



El efecto de las debilidades detectadas es muy significativo en el contexto de los objetivos del Proceso/ Programa/ Proyecto/ Área o Función auditada, por lo que la Administración deberá adoptar acciones a la mayor brevedad posible de modo de mitigar la exposición del organismo.



El efecto de las debilidades detectadas expone al Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada a un importante nivel de riesgo. La Administración deberá a la brevedad adoptar acciones para mitigar los riesgos identificados.



El efecto de las debilidades detectadas no es significativo en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo la Administración debe adoptar acciones para mitigar la exposición al riesgo.



El efecto de las debilidades no es relevante en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo la Administración debería monitorear los riesgos asociados y tomar las medidas necesarias, que considere apropiadas para evitar que los mismos se materialicen.