



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (BPS)

Programa de Soluciones Habitacionales

Sistema informático para gestión de viviendas y
soluciones habitacionales - VISH

Informe de Auditoría

(1 de 3)

Montevideo, diciembre de 2022

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Analizar cómo contribuye la herramienta informática de gestión (Sistema VISH), al logro de metas y objetivos del Programa de Soluciones Habitacionales del Banco de Previsión Social (BPS).

El alcance de la presente actuación abarcó los ejercicios 2019 al 2021 inclusive. Para algunos procedimientos de auditoría se extendió el mismo al primer trimestre de 2022. Debido a la complejidad del Programa de Soluciones Habitacionales, desde el punto de vista metodológico y a los efectos de facilitar la comprensión así como la implementación de las recomendaciones, se optó por efectuar una serie de informes de auditoría consecutivos, que aborden los hitos más relevantes y en su conjunto permitan tener un enfoque integral acerca de la gestión, siendo el que se expone a continuación, el primero de dichos informes.

CRITERIOS DE AUDITORÍA Y METODOLOGÍA 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

Con el retorno de la administración del Programa de Soluciones Habitacionales a la órbita del Banco de Previsión Social, se rediseñó el sistema a medida denominado “Vivienda y Soluciones Habitacionales” (VISH), cuya finalidad radica en contar con una herramienta informática de apoyo a la gestión. En términos generales dicho aplicativo abarca en forma integral todos los procesos del Programa y con el devenir se han ido desarrollando funcionalidades que en general responden a necesidades específicas de las áreas operativas. Constituye asimismo el repositorio histórico de los datos del Programa, en lo que respecta a los inscriptos y a las soluciones habitacionales disponibles, lo que determina su alto valor no solo como herramienta de gestión sino también como base de datos.

Los procedimientos de auditoría aplicados permiten concluir que el VISH presenta importantes debilidades de integridad que afectan significativamente la calidad de los datos que contiene. Se detectó también la ausencia de información de interés para los diferentes actores vinculados al proceso.

Tanto la gestión como la toma de decisiones estratégicas deben complementarse con trabajo manual y otras herramientas disponibles, que muchas veces se encuentran fuera de la propia Gerencia, lo que afecta la consistencia de la información e incrementa los riesgos de error.

El hecho de no contar con recursos propios y horas de desarrollo suficientes, incide en las capacidades para introducir mejoras al sistema e implementar testeos, lo que ha provocado que la detección de errores y la generación de funcionalidades sea a demanda, invirtiendo la lógica del aplicativo.

Por lo precedentemente expuesto se recomienda que en oportunidad de un nuevo llamado para la contratación de desarrollo y mantenimiento del VISH (o nueva herramienta), se consideren las debilidades constatadas y se prevean las horas necesarias para la depuración del sistema y la implementación de funcionalidades que aseguren la integridad y calidad de los datos.

Se sugiere asimismo el refuerzo de los recursos informáticos existentes para asegurar el soporte necesario para la adecuada gestión y toma de decisiones estratégicas de manera de garantizar la confiabilidad de ciertos datos de interés como puede ser la cantidad real de aspirantes.

Resulta imprescindible, el desarrollo de un plan a corto y mediano plazo para corregir los errores del aplicativo e incorporar genéricamente las funcionalidades para generar información útil, confiable y oportuna que permita satisfacer las necesidades de los diferentes interesados en la información.

INFORME DETALLADO

I. Generalidades

Marco de Referencia del Programa de Soluciones Habitacionales para Pasivos.

El Programa de Soluciones Habitacionales comienza a partir de la entrada en vigencia de la Ley 15.900 de 21 de octubre de 1987. La administración del Programa que estuvo a cargo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), se encuentra actualmente en la órbita de la Gerencia de Prestaciones Sociales del Banco de Previsión Social desde el año 2008.

El financiamiento es con cargo a Rentas Generales y es administrado por la Dirección Nacional de Vivienda del MVOT, en su calidad de administradora del Fondo Nacional de Vivienda. Este Organismo realiza transferencias al Banco de Previsión Social a los efectos de que se cubran las erogaciones efectuadas en su calidad de ejecutor del Programa de Soluciones Habitacionales, en todo lo que no tiene que ver con la edificación, que permanece en la órbita del MVOT.

Mediante el referido Programa se otorgan tres clases de soluciones habitacionales para pasivos y pensionistas del BPS (y las personas con derecho a suceder):

- Vivienda en Complejo Habitacional
- Cupo cama en Hogares y Residenciales
- Subsidios de Alquiler

Los requisitos para acceder al Programa son los siguientes:

- Ser jubilado o recibir pensión contributiva del Banco de Previsión Social.
- Los ingresos nominales (básico) no pueden superar las 12 Unidades Reajustables (UR) al momento de la inscripción.
- Es impedimento para acceder al programa ser propietario, copropietario, titular de derecho de uso y habitación, promitente comprador, usufructuario o titular de otros programas de vivienda.
- Además de la jubilación y pensión servidas por BPS, se le sumarán todos los ingresos regulares y permanentes de cualquier naturaleza, es decir, ingresos por caja militar, policial, bancaria, profesional, notarial o extranjera. Asimismo, se tomarán en cuenta los ingresos percibidos por alguna actividad extra, o alguna ayuda monetaria familiar. Quedan exceptuadas de este punto las prestaciones por concepto de rentas personales permanentes por accidentes de trabajo del Banco de Seguros del Estado y de prima por edad.
- De declarar que va a cohabitar con otra u otras personas los requisitos para éstas son los mismos que para los aspirantes, deben ser expresamente autorizados por el BPS y pueden llegar a adquirir derechos sucesorios.

En términos generales, el procedimiento de inscripción consiste en la iniciativa del posible beneficiario en presentarse ante el BPS a solicitar una solución habitacional. La información proporcionada por el ciudadano reviste carácter de declaración jurada y se ingresa al sistema informático. Los funcionarios intervinientes disponen en esta primera etapa de mecanismos para realizar una valoración primaria acerca de la veracidad y completitud de la información proporcionada.

En una segunda etapa, el caso pasa al área técnica para la realización del estudio socioeconómico por parte de un equipo multidisciplinario. Dichos técnicos realizan además el baremo, en función de los criterios de medición preestablecidos, para determinar el valor que corresponde a la mayor necesidad/vulnerabilidad del candidato. Dicho valor permitiría cada vez que se emita una nómina, establecer el orden de prelación para acceder a una solución habitacional.

Por su parte, esta instancia constituye la posibilidad de evaluar si la persona se encuentra autoválida, si requiere atención como para derivarla a cupo cama o si dispone de los medios necesarios para acceder a un subsidio de alquiler.

Terminológicamente para determinar el estado de cada persona en el proceso se utiliza la siguiente nomenclatura: 1) Aspirante es aquel que cumplió con los requisitos para integrar los padrones para las nóminas; 2) Adjudicatario es al que ya se le asignó una solución habitacional, y 3) Beneficiario el que ya recibió “las llaves” de esa solución.

En lo que respecta a la construcción de viviendas, están a cargo del MVOT y su control de ejecución se realiza a través de una consultora privada contratada a tal fin desde 1997.

II. Hallazgos de Auditoría

Los resultados obtenidos de los procedimientos de auditoría realizados se exponen en los hallazgos que a continuación se expresan, los cuales se presentan en orden de acuerdo con su nivel de criticidad, de conformidad con los criterios definidos por la AIN, detallados en el Anexo I que se considera parte integrante del presente informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
1- Reportes del Aplicativo		X		
2- Información sobre la demanda		X		
3- Supera tope		X		
4- Información sobre viviendas		X		
5- Información sobre cupo cama		X		
6- Estado de conservación			X	
7- Documentación asociada			X	

Hallazgo No. 1

Reportes del Aplicativo

En términos generales las búsquedas y reportes que pueden obtenerse de las opciones prediseñadas del aplicativo carecen de integridad y presentan errores que impiden la obtención de información confiable, oportuna y útil para la gestión y el contralor.

Para validar los datos deben aplicarse otras herramientas disponibles así como determinados procedimientos manuales que incrementan los riesgos de error y restan garantías al sistema.

Las opciones de búsqueda y el formato de los resultados de las mismas, fueron diseñadas en base a demandas concretas de las áreas operativas por los que no aportan la debida información para realizar tareas de control propias de las áreas de gestión de riesgos y auditoría. Tampoco se contemplaron necesidades de otros actores que pueden tener interés legítimo de acceso a la información.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

- 1) Establecer ámbitos de coordinación entre los potenciales consumidores de la información contenida en el VISH a los efectos de obtener insumos para el desarrollo de las funcionalidades del sistema.
- 2) Implementar un plan de depuración de la información, separando los datos históricos que constituyen el núcleo duro de la base de datos, y completar la información existente, a los efectos de asegurar la integridad y calidad de los datos.
- 3) Desarrollar mecanismos de alerta que permitan corregir los errores y faltantes de información mediante el cruce a tiempo real con otras fuentes de datos existentes y disponibles, sean estas internas o externas al BPS.

Hallazgo No. 2

Información sobre la demanda

No se pueden obtener reportes que permitan conocer en tiempo real cual es la demanda de soluciones habitacionales, lo cual perjudica la toma de decisiones, incidiendo muy especialmente en la determinación de cantidades y zonas donde ejecutar obras de construcción.

El principal problema radica en el volcado masivo de potenciales beneficiarios que conformó la matriz de datos originarios, la cual al día de hoy no ha sido depurada por lo que la búsqueda trae aproximadamente 60.000 registros de inscripción.

Se constató la existencia de aproximadamente 4.600 registros con documento de identidad repetidos, que de acuerdo con lo manifestado podría corresponder a personas que renunciaron y posteriormente se reinscribieron, resultando extremadamente complejo verificar esta correspondencia.

También se constató que en la totalidad de inscriptos, aproximadamente 8000 están catalogados como Aspirantes, dentro de los cuales cerca de 1850 tienen calidad de "suspendidos", 32 registros están repetidos y en el entorno de 1700 tienen más de 10 años de antigüedad en la inscripción, por lo que la cantidad real de aspirantes no es confiable.

A su vez, los datos de los sucesores no se independizan, quedando permanentemente vinculados al beneficiario original, lo que impide conocer el total de personas que revisten dicha calidad, sin realizar la búsqueda caso a caso, lo que debido al volumen de datos deviene imposible. Similar situación se presenta en el caso de las viviendas que se encuentran con ocupantes, sean estos precarios o autorizados.

En el caso de cupo cama se detectó que en ocasiones el ingreso de información al sistema se realiza con posterioridad al otorgamiento del beneficio.

En consecuencia, resulta imposible construir con la información disponible el universo de potenciales beneficiarios de una solución habitacional.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

- 1) Depurar la información contenida en el aplicativo, segregando los datos históricos y asegurando que se disponga en tiempo real de datos confiables acerca de los aspirantes, así como de los sucesores y/u ocupantes.
- 2) Establecer mecanismos que garanticen el ingreso de datos al sistema en forma previa al otorgamiento de cualquiera de las prestaciones que ofrece el Programa.

Hallazgo No. 3

Situaciones en las que se supera el tope para acceder a las prestaciones

Uno de los requisitos exigidos para acceder a las diferentes prestaciones, que se ha establecido por razones de equidad y transparencia, es el tope de ingresos del aspirante a titular y/o a cohabitante. Los ingresos se verifican en primera instancia contra la base de datos de pasividades y pensiones del BPS. Los interesados deben además proporcionar información económica y patrimonial mediante la presentación de información con carácter de declaración jurada.

No existen mecanismos confiables de alertas en el sistema que permitan detectar las situaciones en las que se superan los topes previstos en la normativa, aunque los ingresos provengan de prestaciones otorgadas o controladas por el propio Organismo. Para el caso de cupo cama se está implementando un sistema de alerta a través de la interacción con el sistema del área financiera, como consecuencia de las recomendaciones realizadas por el equipo auditor en el transcurso de la auditoría.

Por su parte, hasta hace poco tiempo, el Organismo no contaba con información sobre los ingresos que podía percibir el interesado, el cohabitante o el sucesor provenientes de las cajas paraestatales y los sistemas de sanidad policial y militar. Actualmente se recibe de todas las mencionadas entidades a excepción de la Caja Militar de la cual solo se recibe información parcial. Sin perjuicio de lo dicho, las bases de datos no se cruzan entre sí en forma universal y genérica, sino que los cruces se realizan caso a caso o en determinadas instancias del proceso.

La situación planteada deja expuesto al Organismo a vulnerar el principio de igualdad, en la medida que se otorguen beneficios a quienes no corresponde por razones de ingresos en detrimento de quienes reúnen los requisitos y se encuentran en una situación económica desfavorable, continuando en lista de espera; o cuando se mantiene el beneficio cuando se superan por circunstancias supervivientes los topes de ingresos establecidos.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

- 1) Establecer mecanismos que permitan cruzar en tiempo real y periódicamente los datos provenientes de las distintas entidades que sirven pasividades y pensiones, aplicando el mismo criterio a todas las prestaciones que brinda el Programa y sin discriminar por la calidad de receptor del beneficio (titular, cohabitante y sucesor).
- 2) A los efectos de dotar al sistema de las mayores garantías, procurar el intercambio de información completa con la Caja Militar.
- 3) Establecer los mecanismos correctivos de las situaciones detectadas, así como las medidas pertinentes cuando se detecta que los interesados presentaron información falsa sobre su situación financiera y/o patrimonial.

Hallazgo No. 4

Información sobre viviendas

Otro de los elementos clave para la gestión y la toma de decisiones en el Programa es la cantidad de soluciones habitacionales disponibles.

De la información que brinda el sistema resulta imposible conocer el número y la situación de las soluciones habitacionales en tiempo real.

El cotejo del total de beneficiarios con la cantidad de viviendas en uso + subsidios de alquiler + cupo cama presenta diferencias que imposibilitan asegurar la correspondencia. En parte se explica porque no existe la categoría de "Sucesor". Cuando fallece el beneficiario y su cohabitante lo sucede en el derecho de uso y goce de la solución habitacional, el cambio solo puede verificarse en el historial de inscripción del beneficiario original. Esto genera inconsistencias en la medida que aparece como ocupante un titular fallecido cuando del análisis de su historia en realidad ocupa el sucesor.

Si bien esta situación es conocida, su solución necesita que se realicen cambios estructurales del aplicativo y se requiere contar con mayor presupuesto para implementar cambios de esta magnitud.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

- 1) Promover ante el Directorio del BPS la asignación de presupuesto y recursos informáticos propios para realizar los cambios estructurales que requiere el aplicativo.
- 2) Establecer controles en el sistema que permitan determinar la situación ocupacional real de las soluciones habitacionales.

Hallazgo No. 5

Información sobre cupo cama

En términos generales la información sobre cupo cama no puede obtenerse del VISH. El aplicativo no permite visualizar información relevante como por ejemplo si el Hogar o Residencial tienen convenio vigente con el Organismo o cual es el listado de ocupantes reales de cada Institución. Para determinar en qué hogar se encuentra cada beneficiario es necesario mirar la historia individual.

Lo mismo ocurre con los cohabitantes y sucesores cuando acceden a cupo cama, su situación solo queda reflejada en la historia personal del titular. Esto genera inconsistencias tales como el registro en hogares de personas fallecidas cuando realmente está su sucesor.

Por lo expuesto resulta imposible verificar el total de personas que dispone de esta solución habitacional y en que institución se encuentran. Dicha información se elabora especialmente a través del Área Prestaciones Sociales.

El sistema tampoco permite visualizar las retenciones que se realizan a estos beneficiarios y su volcado al hogar o residencial correspondiente y si el mismo tiene liquidez para efectuar la retención.

A su vez, si bien se conservan datos históricos de los beneficiarios dicha información carece de integridad, constatándose personas que no aparecen en la Institución correspondiente.

Criticidad del Hallazgo

 Alto

Recomendaciones

- 1) Promover ante el Directorio del BPS la asignación de presupuesto y recursos informáticos propios para realizar los cambios estructurales que requiere el aplicativo.
- 2) Mejorar la calidad de la información disponible y redefinir la que resulte relevante e imprescindible para la gestión y el control.

Hallazgo No. 6

Estado de conservación de las viviendas

Las búsquedas generales del sistema no brindan información acerca del estado de conservación de las viviendas, en particular de las solicitudes de reparación y puesta a punto, de los informes de las empresas administradoras, de los presupuestos de reparación y los avances de obra. Por lo expuesto, más allá del rótulo de estado que se acompaña a cada vivienda, resulta imposible conocer la situación edilicia.

Criticidad del Hallazgo



Medio

Recomendaciones

- 1) Incorporar los informes realizados por las empresas administradoras y el Departamento de Arquitectura, a los efectos de disponer de información actualizada sobre la situación edilicia y el estado de conservación.
- 2) Anexar asimismo información respaldante de las memorias, presupuestos, facturas, avances de obra etc., a los efectos de disponer de información íntegra y actualizada.

Hallazgo No. 7

Documentación complementaria

El sistema no asocia documentación relevante para entender tanto la situación de los inscriptos al Programa como de las soluciones habitacionales, lo que contribuiría significativamente a las actividades de gestión y control. Por ejemplo, con relación a las viviendas que se encuentran ocupadas no se dispone de información acerca de la identidad de los ocupantes así como de las acciones llevadas a cabo para la recuperación de la tenencia. Tampoco se anexan los contratos de arrendamiento, que de hecho en su mayoría se encuentran vencidos, ni los contratos con MEVIR para las unidades habitacionales arrendadas a través de dicha Persona de Derecho Público no Estatal. Esta situación complejiza la cabal comprensión de la situación ocupacional.

Del mismo modo la documentación en caso de sucesión y cohabitación figura parcial e incompleta y no se agregan las resoluciones dadas a los expedientes que las tramitan.

Criticidad del Hallazgo



Medio

Recomendaciones

- 1) Se sugiere complementar la información disponible con documentación acreditante de los hechos y acciones llevados a cabo por la administración y que sirvan como

insumo para determinar con exactitud las situaciones jurídicas de las personas y los bienes que integran el Programa.

ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

