



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (BPS)**

## **Programa de Soluciones Habitacionales**

Beneficiarios

### **Informe de Auditoría**

(2 de 3)

Montevideo, diciembre de 2022

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Determinar si los procesos de inscripción, evaluación de beneficiarios y adjudicación de soluciones habitacionales cumplen con los requisitos formales, aseguran la transparencia y contribuyen a la toma de decisiones estratégicas.

El alcance de la presente actuación abarcó los ejercicios 2019 al 2021 inclusive; para algunos procedimientos de auditoría se extendió el alcance 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 segundo 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

Desde el punto de vista estratégico, resulta imprescindible para la estimación del tipo de solución habitacional a brindar conocer el universo de los eventuales beneficiarios, así como las características que revisten (geográficas, sanitarias, vinculares, etc.).

En lo que respecta a la determinación del universo de beneficiarios, la cantidad de inscriptos al Programa no guarda relación con las personas que efectivamente requieren que el Banco de Previsión Social les otorgue una solución habitacional. Para acceder al número real de aspirantes se requiere de la experiencia de los técnicos y la realización de depuración de datos, de manera artesanal, todo lo cual impacta en la toma de decisiones. La situación expuesta ha determinado que ciertas decisiones se tomen por razones de urgencia que exceden los procedimientos existentes para adjudicar una solución habitacional, lo que en la práctica podría vulnerar los derechos de potenciales beneficiarios.

Todo lo dicho, así como los resultados obtenidos de las pruebas de auditoría realizadas, permite concluir que en términos materiales, debido a la alta demanda insatisfecha, los fines que debe satisfacer el Programa y el impacto socioeconómico esperable de una política de esta naturaleza, considerando el presupuesto comprometido, no se están

cumpliendo. Se necesitan modificaciones estructurales que contribuyan a depurar los beneficiarios y cubrir la demanda insatisfecha, mediante la optimización de los recursos existentes y la innovación.

Se recomienda, en tanto no se cuente con una herramienta de gestión que permita disponer de datos reales y objetivos y automatizar algunos procesos, implementar cambios en las etapas de inscripción, evaluación y adjudicación, que garanticen efectivamente los derechos de la población objetivo y contribuyan a la planificación de manera de vincular las necesidades con las posibles soluciones habitacionales y perfeccionar los recursos disponibles.

## INFORME DETALLADO

### 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- Financiamiento del Programa	X			
2- Determinación de la demanda	X			
3- Tope de ingresos		X		
4- Excepciones a los topes		X		
5-Normas de acceso a las prestaciones			X	
6-Cumplimiento de la normativa referente a cupo cama			X	
7- Régimen preferencial de retención de haberes			X	

## Hallazgo No. 1

### Financiamiento del Programa

El Art. 6 de la Ley 18.340 de 2008 establece que: "Los costos totales de administración así como los costos adicionales en que incurra el Banco de Previsión Social por las funciones que se transfieren por la presente ley, no podrán superar el monto de transferencias que le realice el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con cargo a sus créditos presupuestales a esos efectos, no pudiéndose por tanto afectar recursos de ninguna otra fuente de financiamiento con este destino." Esta norma deviene permanentemente incumplida ejercicio tras ejercicio, debido a que se constató que existe una brecha significativa de casi dos años de atraso entre los gastos y las transferencias recibidas del MVOT.

Del análisis de las rendiciones de cuentas resulta que el saldo al 03/09/2021 ascendía a \$1.139.228.331 favor del BPS. Las transferencias recibidas hasta dicha fecha se destinaron a rembolsar gastos abonados por BPS en el periodo febrero - noviembre de 2019.

La situación planteada expone a los organismos intervinientes al riesgo de desatender gastos de otras áreas o programas de acuerdo con el Presupuesto del BPS y a la falta de oportunidad del control de las rendiciones, para corregir errores o desvíos, debido a la antigüedad de los gastos rendidos.

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendaciones

- 1) Analizar la viabilidad de que los créditos para el financiamiento del Programa sean administrados directamente por el BPS, quien eventualmente podría también efectuar los pagos relativos a la construcción de soluciones habitacionales, actualmente a cargo del MTOV.
- 2) Hasta tanto, o si ello no resultara posible, coordinar con el MVOT a los efectos de establecer mecanismos que aseguren la oportunidad de las transferencias recibidas con relación al presupuesto proyectado y al cronograma de gastos y pagos.

## Hallazgo No. 2

### Determinación de la demanda

Como se señaló oportunamente en el informe del Sistema VISH, resulta imposible estimar la demanda de soluciones habitacionales en tiempo real. Más difícil aún resulta conocer a priori las necesidades siguiendo criterios geográficos, sanitarios o vinculares de la población objetivo. Esto se debe no solo a las carencias que presenta el sistema informático, sino también a la ausencia de información confiable, estudios e indicadores que permitan analizar datos a gran escala.

A los efectos del presente trabajo, de acuerdo con la información que resulta de los registros existentes podría estimarse que la cantidad de Aspirantes indica la demanda neta de soluciones habitacionales en tanto la cantidad de Beneficiarios indica la demanda satisfecha. A marzo 2022, la demanda insatisfecha (medida como la cantidad de aspirantes que no han accedido a una solución habitacional), representaba más del 100% del total de beneficiarios.

En lo que respecta a la composición de dicha demanda se mantienen entre 900 y 1000 aspirantes inscriptos desde el año 1997 de los cuales 33 cuentan con baremo vigente. Asimismo hay aproximadamente 1700 personas con más de 10 años en la calidad de aspirantes. No se han realizado acciones que permitan verificar si la necesidad de los aspirantes de larga data en el sistema permanece vigente, lo cual permitiría depurar la demanda.

En cuanto a la relación entre soluciones habitacionales y beneficiarios, a los efectos de confirmar la demanda satisfecha, las diferencias e inconsistencias que presentan las búsquedas en el sistema informático (mayor cantidad de beneficiarios que de soluciones habitacionales), se explican por los filtros automáticos del sistema.

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

### Recomendaciones

- 1) Diseñar mecanismos periódicos para la depuración de la demanda, que guarden correspondencia con la necesidad real de los aspirantes.
- 2) Hacer un relevamiento de la situación ocupacional de las soluciones habitacionales existentes, para promover la disponibilidad de viviendas. Concomitantemente efectuar las acciones tendientes a recuperar las ocupadas por personas que no cumplen con los requisitos.
- 3) Establecer un plan estratégico para satisfacer la demanda al corto, mediano y largo plazo, considerando criterios que contemplen las características de los aspirantes a una solución habitacional.

### Hallazgo No. 3

#### **Tope de ingresos**

En términos generales, para acceder a las prestaciones que brinda el Programa, los aspirantes deben cumplir entre otros requisitos, con un tope de ingresos nominales de hasta 12 (UR). Dicho límite puede ser ampliado hasta 24 UR en determinadas zonas, cuando las disponibilidades de vivienda lo permitan. No se consideran para fijar el tope:

- a) Las rentas personales permanentes por accidentes de trabajo servidas por el Banco de Seguros del Estado.
- b) La Prima por edad que abona el Banco de Previsión Social junto a la pasividad.
- c) Los ingresos por pensión para hijos de víctimas fallecidas por violencia doméstica. (Ley N° 18.850 de 16 de diciembre de 2011).
- d) Los ingresos por pensión por fallecimiento cuando el generante de la pensión revistiese a la fecha del deceso la calidad de adjudicatario o cohabitante autorizado de una vivienda de este Programa.
- e) Los incrementos de los ingresos que devienen de los ajustes de pasividades, sean generales o diferenciales.

No existen controles automáticos que permitan verificar al momento de la inscripción si la persona cuenta con ingresos provenientes de otras cajas estatales o paraestatales. La búsqueda para determinar si percibe otros ingresos es discrecional del funcionario que realiza la inscripción.

Tampoco existen alertas que permitan identificar situaciones en las que una vez otorgado el beneficio la persona adquiere ingresos no excluidos, que superan el tope (como por ejemplo otra jubilación).

De la muestra seleccionada se constataron 82 situaciones de beneficiarios con ingresos (por actividad personal, jubilación o pensión), superiores al doble del tope establecido por la normativa, sin que se hayan tomado acciones para estudiar la correspondencia del beneficio.

#### **Criticidad del Hallazgo**

 Alto

#### **Recomendaciones**

- 1) Generar en el sistema VISH el control automático de ingresos al momento de la inscripción y de la adjudicación.
- 2) Coordinar con los diferentes actores a los efectos de que la interacción con la información de las cajas estatales y paraestatales sea directa, completa y en tiempo real.
- 3) Desarrollar alertas en el sistema VISH que permitan identificar a los beneficiarios que superan los topes de ingresos previstos en la normativa.

## Hallazgo No. 4

### Excepciones a los topes

Por Decreto número 411/2019 de fecha 30 de diciembre de 2019, se determinó que las pensiones por fallecimiento del adjudicatario o del cohabitante autorizado no serán consideradas para el tope una vez adjudicada la vivienda.

El criterio resulta coherente si se considera que para ser cohabitante autorizado existen los mismos topes que para ser beneficiario; en consecuencia, la pensión a recibir sería siempre inferior a las 12 UR. Por lo tanto, ningún aspirante ni beneficiario debería percibir ingresos por encima de las 24 UR.

No obstante, del análisis efectuado se detectó que existen beneficiarios y sucesores que perciben pensiones por fallecimiento por importes que superan ampliamente los topes establecidos. Algunos beneficiarios reciben pensiones de cónyuges prefallecidos que no revestían la calidad de cohabitante autorizado.

Asimismo, acaecido el fallecimiento del beneficiario se analiza si el ocupante (aunque no sea previamente cohabitante autorizado), reúne los requisitos para acceder a la calidad de sucesor y permanecer en uso de la vivienda.

Estas situaciones generan inequidades respecto a quienes se encuentran en lista de espera para acceder a una solución habitacional.

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

### Recomendaciones

- 1) Se sugiere la realización de controles periódicos sobre el total de personas que aspiran o usufructúan soluciones habitacionales, para detectar en tiempo y forma cuando perciben ingresos por encima de los topes previstos.
- 2) Por razones de equidad y transparencia en el acceso a las prestaciones, implementar medidas para promover con la mayor celeridad posible el cese de la prestación cuando se constata que se superan los topes establecidos en la normativa.

## Hallazgo No. 5

### Requisitos normativos de acceso al Programa de Soluciones Habitacionales

La composición del marco normativo del Programa es de variada data y se ha conformado considerando necesidades emergentes que requirieron soluciones para casos que al inicio eran imposibles de prever. Es así que en la génesis, los ingresos provenían en parte del aporte que realizaban los pasivos, mediante una retención de naturaleza impositiva. Esto determinó que la normativa excluyera del acceso a soluciones habitacionales a los beneficiarios del BPS no aportantes, como ocurre con quienes perciben Pensión a la Vejez. Si bien desde 2007 se eliminó el aporte jubilatorio/pensionario y el financiamiento, como se señalara oportunamente, proviene de rentas generales, no se ha revisado la normativa de manera de analizar la viabilidad de extender los beneficios a las personas que reciben menores ingresos o se encuentran en situación de emergencia habitacional, aunque no fueran aportantes al Fondo de Vivienda. Esto contribuiría a la justicia social de acceso a las prestaciones habitacionales que brinda BPS a su población objetivo, cumpliendo con los criterios de igualdad de oportunidades y no discriminación que deben orientar la actuación del Organismo.

### Criticidad del Hallazgo

 Medio

### Recomendaciones

- 1) Analizar la oportunidad y conveniencia de redefinir los colectivos con derechos al acceso a una solución habitacional.
- 2) Incluir en el análisis una revisión integral de la normativa, actualizándola para contemplar circunstancias actuales y casos no previstos.



## Hallazgo No. 6

### Cumplimiento de la normativa referente a cupo cama

La prestación de cupo cama tiene un marco regulatorio específico que determina con precisión las condiciones que deben reunir los candidatos. En términos generales el Decreto 360/2004 dispuso que deben ser: a) mayores de 80 años sin familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad; b) menores de esa edad con ingresos de hasta 5 unidades reajustables y sin familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad; o c) los que no sean autoválidos y sin familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad.

En los hechos, la población que accede al beneficio no reúne los requisitos, ya que de los estudios sociales que se realizan así como del análisis de las características que tienen los beneficiarios actuales, surge que devienen imposibles de cumplir. Tal es la situación cuando por ejemplo un beneficiario que resulta titular de una vivienda, a quien no se exige ningún requisito de parentesco para acceder a la prestación, se vuelve no autoválido. Su continuidad en la vivienda podría ser perjudicial para su salud o para la convivencia con terceros no pudiendo el BPS obligar a sus familiares a que se hagan cargo (sin perjuicio de que se reconoce la existencia de mecanismos legales, estos resultarían en los hechos poco convenientes para el titular). Lo mismo sucede en el caso de los cohabitantes autorizados cuando el titular debe ser ingresado a cupo cama, o cuando hay población objetivo en situación de emergencia habitacional y sus familiares no pueden o no quieren ocuparse de ellos.

Estas circunstancias de hecho son producto de que la realidad superó los presupuestos previstos en la reglamentación, sin embargo el incumplimiento normativo acaecido no se vuelve una cuestión meramente formal, ya que para atender los casos que se presentan, pueden quedar en lista de espera personas que reúnen los requisitos previstos en la normativa vigente.

Lo dicho se adiciona al hecho de que se mantienen en cupo cama personas cuyos ingresos actuales superan los topes previstos y que por lo tanto podrían pagar un residencial con sus propios medios, liberando recursos para atender la demanda insatisfecha.

### Criticidad del Hallazgo



Medio

### Recomendaciones

- 1) En base al conocimiento y la experiencia, promover una reforma normativa que contemple la casuística de los titulares y aspirantes a esta solución habitacional.
- 2) Establecer mecanismos ágiles de detección de situaciones en donde el beneficiario pueda costear su lugar en un hogar o residencial e instrumentar el cese inmediato de la prestación.

## Hallazgo No. 7

### Régimen preferencial de retención de haberes

El costo del servicio de cupo cama, se encuentra fijado en una suma única para todos los hogares de ancianos y residenciales de Montevideo y del interior del país y se financia de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 360/2004 ya citado, en principio de forma mixta mediante un aporte del beneficiario de hasta el 70% de la pasividad líquida. La diferencia entre el costo del servicio y el aporte del beneficiario se cubre con un subsidio que se paga con cargo a las transferencias que el MVOT le realiza al BPS.

Para el aporte que realiza el beneficiario sólo se toman en cuenta los ingresos que percibe del BPS no existiendo norma habilitante para retener de las demás prestaciones que reciba de otras Cajas estatales o paraestatales.

Por su parte, resulta habitual que no se puedan realizar las retenciones hasta el tope previsto debido a otras cargas que soportan las pasividades, principalmente a consecuencia de préstamos obtenidos del propio organismo de seguridad social o instituciones de intermediación financiera, cooperativas, etc. En un 87% de los casos, el BPS no logra retener al usuario del beneficio, el 70% de la prestación líquida que percibe.

No existe norma que permita priorizar la retención de cupo cama, que satisfaga las necesidades básicas de los beneficiarios, frente a otros descuentos.

Todo lo expuesto le genera al BPS un perjuicio debido a que para cumplir con la prestación aplica mayores recursos que los debidos.

### Criticidad del Hallazgo



Medio

### Recomendaciones

- 1) Promover una norma para que la retención de haberes a los beneficiarios de cupo cama sea prioritaria en relación con otras deducciones.
- 2) En la misma línea, promover la normativa que habilite retener de otras prestaciones que reciba el beneficiario, las sumas hasta el importe concurrente con el valor del cupo cama.
- 3) Realizar un estudio de costos a efectos de determinar la conveniencia de una tarifa diferencial entre hogares y residenciales en Montevideo e interior.

## ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

