



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **MEVIR – Doctor Alberto Gallinal Heber**

## **Informe de Auditoría**

Montevideo, 23 de marzo de 2022

## INFORME EJECUTIVO

### OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar la gestión de los Programas de Vivienda Nucleada y Planta Urbana, referente al proceso de selección de los participantes (considerado desde la inscripción hasta la firma del contrato), compras de materiales e insumos y seguimiento pos-obra.

El alcance abarcó los programas cuya entrega se dio entre los años 2016 - 2020, sin perjuicio que para algunas pruebas se pueda considerar un periodo mayor. Se exceptuó del análisis los Programas de Área Rural, Convenios y las modalidades de refacción y reparación de vivienda, conexión a saneamiento y readjudicación de vivienda.

### 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

Como resultado de los procedimientos realizados, y en función de los hallazgos que se explicitan en informe detallado, se concluye que la gestión del MEVIR en la ejecución de los Programas de Vivienda Nucleada y Planta Urbana, presentó debilidades de control interno que no permiten asegurar transparencia en la selección de los participantes, definición de las cuotas y subsidios otorgados. Asimismo, se evidenció un alto grado de incobrabilidad de las prestaciones, con la consiguiente pérdida patrimonial para la institución, desestimulando a su vez, la conducta de los buenos pagadores. En referencia a los materiales y maquinarias acopiadas en depósito, no se tiene certeza real de los mismos, ni que estos tengan el destino previsto.

Esto obedece a apartamientos normativos, ausencias y/o deficiencias en los controles implementados en actividades claves, conflicto de intereses que podrían haber llevado a que las decisiones se hayan adoptado sin la debida objetividad y transparencia, sumado a que no se dispone de información íntegra y confiable sobre los participantes.

Por lo expuesto, se entiende pertinente la evaluación e implementación por parte del organismo de las recomendaciones realizadas en el cuerpo del informe, referente a cada hallazgo, a fin de mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto.

## INFORME DETALLADO

### I. Generalidades

#### Marco normativo.

La “Comisión Honoraria Pro-Eradicación de la Vivienda Rural Insalubre – MEVIR”, es una Persona Pública no Estatal, creada por el art. 473 de la Ley 13.640 del 26/12/1967, pasando a denominarse “MEVIR – Doctor Gallinal Heber” por Ley 18.676 del 13/8/2010.

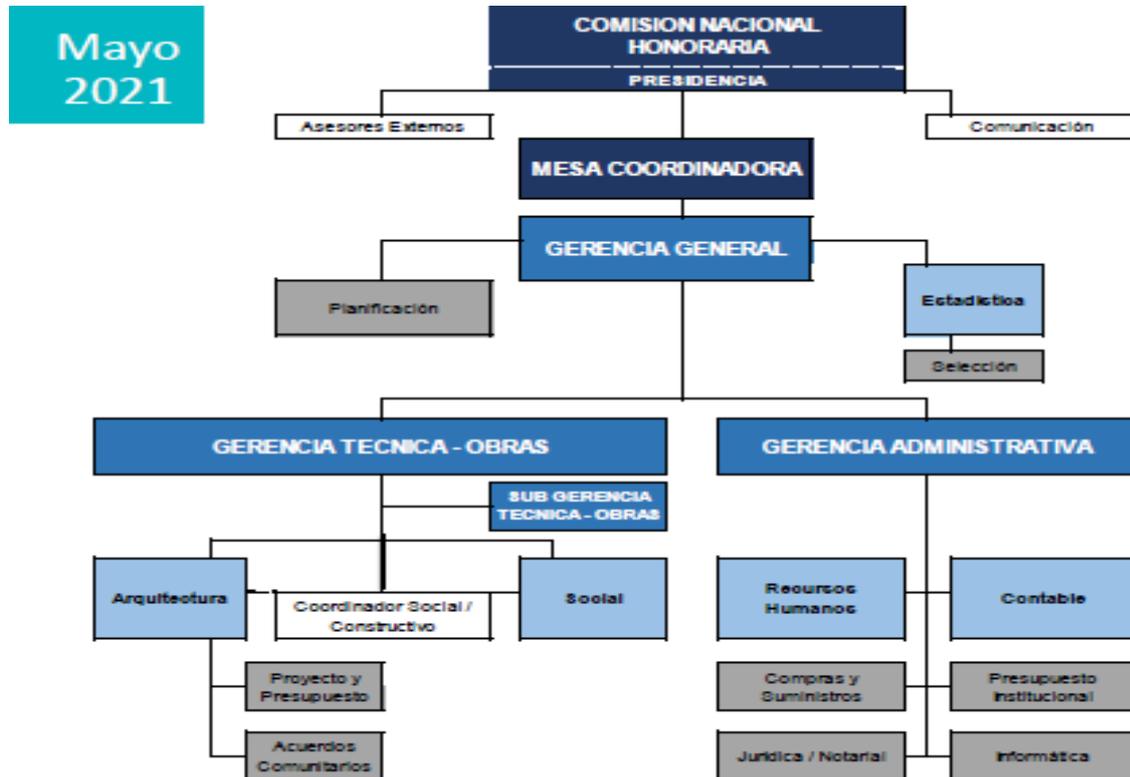
Con el transcurso de los años, su objetivo inicial de erradicar la vivienda insalubre existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior se ha ido ampliando, pasando a trabajar en forma integral tanto a asalariados rurales como a pequeños productores familiares de bajos recursos (menos de 60 UR de ingreso mensual), facilitando no sólo la construcción o refacción de viviendas sino también edificaciones productivas, servicios comunitarios e infraestructura (agua, electricidad, saneamiento). Asimismo, en el año 2020 se dieron modificaciones referentes al ámbito territorial de su alcance llegando a la zona rural del departamento de Montevideo en la modalidad de unidades productivas y a los centros poblados del interior del país menores a quince mil habitantes. En caso de emergencia de vivienda declarada por el Poder Ejecutivo, se amplía a las zonas urbanas y suburbanas de todo el país (art. 393 de la Ley 18.362 del 6/10/2008 con las modificaciones del art. 460 de la Ley 19.889 del 9/7/2020). Asimismo, el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, podrá declarar la emergencia habitacional y la intervención socio habitacional en cualquier asentamiento irregular, debiendo delimitar su ubicación territorial, así como comunicarlo a la Asamblea General y al Gobierno Departamental correspondiente. Dicha intervención socio habitacional no podrá superar los veinticuatro meses y se podrá ampliar por única vez durante un lapso de doce meses (art. 451 de la Ley 19.924 del 30/12/2020).

La Comisión Nacional Honoraria Pro-Eradicación de la Vivienda Rural Insalubre (CNH) es el jerarca de la institución, integrada por 11 miembros designados por el Poder Ejecutivo por 5 años (Ley 18.362 art. 393).

La ejecución de los planes, programas y resoluciones aprobados por la CNH son llevados adelante por la Mesa Coordinadora (MC), la que está integrada por tres de los miembros de la CNH incluido el Presidente (Ley 18.362 del 6/10/2008 en la redacción dada por el art. 460 de la Ley 19.889 del 9/7/2020).

### Estructura Organizativa.

En la actualidad y desde el 20 de mayo de 2021 por Acta n° 1520 de la CNH, se encuentra vigente una nueva estructura organizacional con la designación de las personas responsables de cada sector, estableciéndose su revisión a diciembre de 2021.



Según el relevamiento realizado, intervienen en las diferentes etapas de ejecución de los programas, principalmente:

- ✓ **Alta Gerencia General.** Dentro de ésta la Jefatura Selección dependiente de la Gerencia de Estadística, realiza actividades concernientes a la evaluación, clasificación y confección de las listas definitivas de participantes.
- ✓ **Alta Gerencia Administrativa.** Dentro de ésta intervienen:
  - Gerencia Contable, se encargan de: a) apoyo contable a la Gerencia Social en la gestión de deuda de los participantes, b) control, registro y pago.

A efectos contables cuenta con el sistema GIA (Gestión Integral Administrativa) de Datalogic, el que permite realizar el registro contable/administrativo de los procesos del Organismo. Asimismo, según lo manifestado se está en proceso de implantación de otro programa informático denominado NOVO, que tiene otras prestaciones que el programa actual no las tiene y mejoraría la gestión.

- Jefatura Jurídico Notarial. Con la aprobación del actual organigrama se conformó una Jefatura que nucleó a todos los técnico jurídicos - notarial que se encontraban presentando funciones en distintas áreas del organismo. Su tarea es transversal a toda la institución, interviniendo principalmente en: i) elaboración de contratos de vinculación con los participantes, e intervención en caso de carta de adeudo inscribibles y/o no inscribibles, ii) gestión en la órbita judicial del incumplimiento contractual de los participantes, a instancia de la Gerencia Social, ya sea por morosidad u otras irregularidades detectadas de oficio o denuncia.
- Jefatura de Compras y Suministros. Gestiona la compra de insumos, bienes y servicios, siendo responsables del depósito de los mismos, acopiados en Montevideo.
- Jefatura Informática. Dan soporte al SIM, programa de desarrollo propio, que refleja todo lo relacionado con los participantes (inscripción, ficha socio económica, cambios, pago de cuota, seguimiento de deuda, etc.) y demás requerimientos del organismo.
- ✓ **Alta Gerencia Técnica - Obras**, integrada por las Gerencias Social y Arquitectura, y un Coordinador Social/ Constructivo que hace de nexo entre ambas.
- Gerencia Social, participa en todas las etapas del proceso de gestión de los programas desde el relevamiento inicial, ejecución de obra y seguimiento pos-obra, pudiendo este último superar los 20 años.
- Gerencia Arquitectura, dentro de ésta se desarrollan las tareas de: a) apoyo en la instancia de inscripción de participantes, b) planificación, diseño, ejecución y seguimiento de las obras.

## Recursos Humanos.

De la Evaluación Semestral del año 2021, se desprende la cantidad de personal por año que se distribuye en las siguientes áreas:

|         |                                    | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Jun-21 |
|---------|------------------------------------|------|------|------|------|------|--------|
| CENTRAL | Permanentes o estables             | 153  | 157  | 131  | 132  | 127  | 126    |
|         | Contratados a término              | 0    | 31   | 32   | 36   | 47   | 40     |
|         | Cantidad de contratos de servicios | 9    | 21   | 27   | 27   | 14   | 10     |
| OBRA    | Capataz                            | 41   | 37   | 33   | 35   | 32   | 28     |
|         | Oficial                            | 342  | 367  | 356  | 408  | 344  | 323    |
|         | Medio Oficial                      | 118  | 161  | 156  | 126  | 54   | 43     |
|         | Peón                               | 52   | 15   | 5    | 3    | 2    | 1      |
|         |                                    | 715  | 789  | 740  | 767  | 620  | 571    |

## Financiamiento – Estado de Resultado de los años 2019-2020

| Estado de Resultados            | Saldos al 31/12/2020<br>reexpresados a moneda del<br>31/12/2020 | Saldos al 31/12/2019<br>reexpresados a moneda del<br>31/12/2020 |
|---------------------------------|---|---|
|                                 | Ingresos Operativos   | 1.375.005.154   |
| Subsidios otorgados             | -999.981.329  | -1.040.395.446  |
| Costo de Obra                   | -452.258.297  | -659.924.129  |
| Resultado Bruto                 | -77.234.472   | 303.053.426   |
| Gastos de Administración        | -274.793.688  | -321.945.380  |
| Resultados diversos             | 2.532.538   | 21.741.078  |
| Resultados financieros          | 187.293.034   | 27.225.229  |
| <b>Resultados del Ejercicio</b> | <b>-162.202.588</b>   | <b>30.074.353</b>   |

Asimismo, los ingresos operativos comprendidos en los ejercicios 2019/2020 son los siguientes:

| INGRESOS OPERATIVOS                | 31/12/2020    | % sobre el total<br>de IO-2020 | 31/12/2019    | % sobre el total<br>de IO - 2019 | Variación    | % de variación- base<br>Ejercicio 2019 |
|------------------------------------|---------------|--------------------------------|---------------|----------------------------------|--------------|--|
| Convenio MVOT                      | 797.183.963   | 58%                            | 1.060.088.919 | 53%                              | -262.904.956 | -24,80%                                |
| Ingresos B.P.S Ley 15.852          | 57.134.391    | 4%                             | 57.870.496    | 3%                               | -736.105     | -1,27%                                 |
| Ingresos por viviendas adjudicadas | 407.600.498   | 30%                            | 642.984.575   | 32%                              | -235.384.077 | -36,61%                                |
| Ingresos Inciso 21                 | 48.627.303    | 4%                             | 189.222.175   | 9%                               | -140.594.872 | -74,30%                                |
| Ingresos O.S.E                     | 64.458.999    | 5%                             | 53.206.836    | 3%                               | 11.252.163   | 21,15%                                 |
| Total                              | 1.375.005.154 |                                | 2.003.373.001 |                                  | -628.367.847 | -31,37%                                |

Es de precisar que:

- ✓ Los “Ingresos Inciso 21” provienen del MEF, refieren a las partidas por cumplimiento de Compromiso de Gestión.
- ✓ Los “Ingresos B.P.S Ley 15.852”, son aportaciones tributarias de empresas rurales a través del BPS.
- ✓ “Ingresos por viviendas adjudicadas”, refiere a lo recaudado por el pago de la cuota mensual de los participantes.
- ✓ “Ingreso O.S.E”, este tiene su origen en un Convenio de 1994, modificado en el año 2006, presentando sucesivas adendas, por el que OSE asume el costo del 50% correspondiente al saneamiento de la obra.

### **Planes de vivienda y vínculo con los participantes.**

A fin del cumplimiento de sus cometidos el organismo confecciona un plan quinquenal que es remitido al Poder Ejecutivo, detallando en forma genérica los conceptos presupuestales, cuantificando la cantidad de viviendas nuevas, ampliaciones, etc. Así mismo, el Comité de Programa (participa el Presidente de MEVIR y el Gerente General) confecciona un Plan Anual de Obras que puede ir de los 18 a 20 meses, el que luego de la aprobación de la CNH se envía al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) a efectos de la recepción de las partidas.

Dentro de los diferentes tipos de planes mencionados en el objetivo y alcance, es menester precisar: a) Programa de Vivienda Nucleada, está destinado a las familias de escasos recursos que no tienen terreno ni vivienda propia, siendo la modalidad de construcción de ayuda mutua. b) Programa de Planta Urbana, está destinado a las familias de escasos recursos que tienen terreno propio y presentan alguna necesidad habitacional, ya sea, vivienda nueva, refacción, conexión a saneamiento, etc.

Ambas modalidades pueden estar incluidas en un mismo Plan.

En el caso de vivienda nucleada, al comienzo de la obra se firma un Contrato Estructural (el participante declara conocer y se adhiere al programa de construcción mediante el sistema de ayuda mutua y regula lo referente al subsidio a la cuota o al capital según la modalidad vigente al momento de la firma) y al finalizarse la obra se firma simultáneamente un Contrato de Arrendamiento a 20 años y uno de Subsidio en caso de modalidad a la cuota.

En caso de planta urbana se firma al comienzo de la obra el Contrato Estructural y al final un Convenio Carta de Adeudo (es como un embargo, que se registra cada 5 años,

hasta que se termine el plazo de pago previsto o subsidio en caso de existir), Carta de Adeudo no inscribible (en caso que aún no se tenga la documentación que acredite la propiedad del terreno, por ejemplo procesos sucesorios en trámite o juicio de prescripción) o se emite un Vale (cuando no es posible intervenir mediante Carta de Adeudo en ninguna de las dos modalidades).

### **Modalidad de Subsidio**

Las modalidades de subsidio coexistentes en la vinculación con los participantes son AL CAPITAL y a LA CUOTA.

Subsidio al Capital: Desde un comienzo, basados en el art. 66 literal A) de la Ley 13.728 del 17/12/1968 en la redacción dada por la Ley N° 19.924 de 18/12/2020 (Plan Nacional de Vivienda), la forma de subsidio habitacional se entendía directo de capital. El participante asume el pago de un porcentaje del valor total del bien, subsidiando MEVIR el resto en cuotas de hasta 25 años. El porcentaje subsidiado puede llegar a un 70% determinado de acuerdo a los ingresos del núcleo familiar.

Subsidio a la Cuota: A fines del año 2016, por Acta n° 501 del 12/8/2016 de la MC, comenzó a implementarse el subsidio a la cuota para los nuevos planes a aprobarse, como parte de una “batería de acciones destinadas a incluir en los planes de MEVIR hogares en situaciones de pobreza extrema”. El subsidio puede alcanzar al 100% de la cuota durante 3 años, renovables en caso de considerarse por la Gerencia Social y a 5 años cuando el porcentaje subsidiado es menor.

Por Acta n° 774 del 30/6/2021 de la MC aprobada por Acta n° 1526 del 22/9/2021 de la CNH, se modificó el ingreso mínimo exigible al participante (se fija en 4 Canasta Básica de Alimentos) y la modalidad del subsidio, volviendo a la modalidad al capital.

Según informe remitido por la Gerencia de Estadística, al 30 de junio de 2021, la distribución del subsidio entre los deudores de MEVIR representa, en la modalidad de subsidio a la cuota 1345 unidades (el 63% corresponden a subsidios mayores al 70%) y en subsidio al capital 16.240. Es de precisar que el subsidio al capital incluye un histórico de viviendas entregadas que aún no fueron escrituradas.

Asimismo, de la Evaluación Semestral del año 2021, se desprende que la cantidad de viviendas nuevas entregadas en el marco de un plan nuclear, las re adjudicaciones resueltas mediante llamado específico, viviendas en terreno propio, reparación, mejoras y construcciones por convenio, ascienden a:

| AÑO          | PROGRAMAS         |               |              |              |               |
|--------------|-------------------|---------------|--------------|--------------|---------------|
|              | Vivienda Nucleada | Planta Urbana | Área Rural   | Convenios    | TOTAL         |
| 1971- 2014   | 22.551            | 4.570         | 3.991        | 1.781        | 32.893        |
| 2015         | 778               | 414           | 150          | 248          | 1.590         |
| 2016         | 437               | 439           | 93           | 308          | 1.277         |
| 2017         | 476               | 228           | 92           | 110          | 906           |
| 2018         | 345               | 626           | 130          | 111          | 1.212         |
| 2019         | 462               | 570           | 57           | 117          | 1.206         |
| 2020         | 306               | 418           | 38           | 65           | 827           |
| Jun-21       | 83                | 286           | 38           | 34           | 441           |
| <b>TOTAL</b> | <b>25.438</b>     | <b>7.551</b>  | <b>4.589</b> | <b>2.774</b> | <b>40.352</b> |

## II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 6 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por la AIN y expuestos en Anexo I de este Informe.

| Hallazgos.   | Extremo | Alto | Medio | Bajo |
|--|---------|------|-------|------|
| No. 001- Concentración de funciones                                | X       |      |       |      |
| No. 002 – Proceso de selección y vinculación con los participantes | X       |      |       |      |
| No. 003 – Seguimiento pos-obra - Morosidad                         | X       |      |       |      |
| No. 004 – Compras - Inventario                                     |         | X    |       |      |
| No. 005- Vinculación jerárquica de las unidades                    |         | X    |       |      |
| No. 006-Toma de decisiones estratégicas                            |         | X    |       |      |

## Hallazgo No. 001

### Concentración de funciones

Del análisis realizado sobre los cometidos asignados a la Gerencia Social se visualiza una concentración de funciones y toma de decisiones sobre aspectos de alta relevancia que impactan en todo el proceso de gestión de los programas de vivienda, así como actividades que no son de su idoneidad técnica que significan un impacto a largo plazo para el organismo. Esto se evidencia en:

- Relevamiento inicial, evaluación y selección de inscriptos y definición de los participantes definitivos. Si bien con la nueva estructura organizativa, dichas intervenciones están a cargo de la Jefatura Selección, la ejecución se realiza en conjunto con la Gerencia Social sin una clara delimitación de asignación y responsabilidad. Asimismo, por Acta n° 1514 de la CNH del 16/12/2020, se aprobó un ajuste al proceso de selección, incorporando un mecanismo de sorteo para un cupo de inscriptos, el que no levanta las observaciones realizadas en las etapas previas al mismo.
- Definición de pre-cuota y subsidio en base a criterios de ingresos predefinidos según sea la modalidad al capital o a la cuota, sin evidencia de la participación o validación de otra unidad en el relevamiento de los ingresos declarado y/o estimación de los mismos, así como aquellos no considerados al momento de la fijación de los puntajes.
- Potestad de celebrar y firmar los contratos estructurales, arrendamiento y subsidio, sin la participación de un escribano que de fe de dicho acto.
- Trabajo en campo durante la obra en coordinación con el arquitecto y capataz, estando a cargo del control de las horas de trabajo de los participantes, así como el vínculo de éstos entre sí y con el resto de los funcionarios de MEVIR.
- Seguimiento pos-obra, tienen el control del seguimiento, pago de cuota, gestión de cobro, así como las acciones a tomar, siendo la Gerencia Contable y la Jefatura Jurídico Notarial meros tomadores de datos, actuando a instancia de ésta.
- Estudio de denuncias y re-asignación de viviendas a nivel institucional.

### Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Dilución de responsabilidades ante ausencia y/o insuficiencia en la asignación de autoridad y responsabilidad.
- La falta de controles en el proceso, permite una discrecionalidad técnica que puede dar lugar a valoraciones de los participantes y la fijación de cuotas que se aparten de los principios y criterios establecidos.
- Otorgar viviendas a personas que no cumplen con los requisitos.
- Fijación de cuotas y subsidios que no reflejan la realidad del participante en desmedro del interés financiero de MEVIR.

- Firma de contrato con personas que no son titulares del derecho.
- Imposibilidad de acciones judiciales por errores y/u omisiones al momento de la celebración del contrato.
- Colusión de intereses entre los técnicos asignados a las obras y de éstos con los participantes.
- Incobrabilidad de las cuotas y/o cobro tardío de las mismas.
- Que las viviendas asignadas sean utilizadas para un fin distinto sin una detección temprana.

### Criticidad del Hallazgo

 Extremo

### Recomendaciones

1. Analizar y evaluar las distintas etapas del proceso a fin de evitar la concentración de funciones, delimitando responsabilidades, garantizando la transparencia del mismo.
2. Rever las potestades asignadas a la Gerencia Social, principalmente las vinculadas con la Gerencia Contable y Jefatura Jurídica Notarial.

## Hallazgo No. 002

### Proceso de selección y vinculación con los participantes

Del análisis de una muestra de 5 programas, correspondientes a 146 viviendas asignadas en la modalidad al capital y 54 a la cuota, se desprende que:

- a. Selección de participantes.** Se detectaron debilidades que no garantizan transparencia al proceso de selección, ni la adecuada aplicación de los criterios preestablecidos por el organismo. Esto se evidencia en:
- Fichas socio-económicas de los participantes con modificaciones, sin evidencia que respalden los motivos que originaron los mismos.
  - Distintas calificaciones para un mismo participante, encontrándose hasta 3 diferentes, sin evidencia del cambio en la aplicación del criterio.
  - Ausencia de fichas socio-económicas en las carpetas de los postulantes no seleccionados, que respalden la calificación.
  - Información incompleta en las carpetas de participantes que respalden el cumplimiento del procedimiento.
  - No hay evidencia de controles y/o aprobación de las fichas socio-económicas.
  - Informes sociales en hojas sueltas sin una debida uniformización de los mismos.

- No surgen datos de entrevistas ni de informes sociales.

## **b. Contratos**

1. Se visualizó informalidad al momento de la firma de los contratos y documentos que vinculan a MEVIR con el participante. Esto se constató en:

- El documento de Reglamento de Trabajo en Obra, así como las Actas de Entrega de las viviendas presentan errores en nombres y enmiendas en los mismos. A modo de ejemplo, un Reglamento de Trabajo del año 2018 presentaba datos de un participante, con el año y nombre tachados, indicando con flechas el año 2019 y nombre de otro participante, sin indicarse observación en el campo previsto sobre la situación que lo ameritó.
- El Reglamento de Trabajo requiere la firma del participante, capataz, arquitecto y trabajadora social, conteniendo en muchos de los casos solo la firma del participante, o el de éste y la trabajadora social. Asimismo, las firmas existentes no tienen aclaración.
- El Contrato Estructural y de Arrendamiento, están diseñados en un formato estándar, constatándose enmiendas sin aclaración. Dado que no está previsto un posterior cotejo de los datos, ni la presencia de un escribano que certifique las firmas, dicho proceso no da la formalidad necesaria para un acto de dicha característica, que vinculará a MEVIR con el participante hasta por 20 años.
- Del cotejo de la información contenida en las carpetas y el sistema SIM, se desprende que no existe respaldo digital de los contratos y documentación anexa de relevancia. Consultada la Jefatura Informática, manifestó que se han realizado recomendaciones a las diferentes áreas en relación a el uso del sistema, principalmente en lo referente a la digitalización de los documentos formato papel, no habiéndose tomado acciones al respecto.
- No existe evidencia de la existencia del Contrato Estructural en todos los programas objeto de la muestra.
- Emisión de Vales y Cartas de Adeudo no inscribibles, cuyo proceso no da certeza jurídica de su cobro. A modo de ejemplo, de enero 2015 a agosto 2021, se emitieron 577 Vales, por un monto aproximado de \$ 79.718.849.

2. Los contratos presentan particularidades en su estructura y redacción que no brindan garantías a las partes. Como ser:

- En el caso de vivienda nucleada, si bien se firma un contrato denominado de “arrendamiento”, rigiéndose por la ley de arrendamientos urbanos y suburbanos (Ley 14.219 del 4/7/1974), en los hechos tienen particularidades que no lo asemejan a dicha modalidad.
- El Contrato de Arrendamiento y Carta de Adeudo incluyen una cláusula sobre el mantenimiento y conservación de la vivienda, pudiendo el participante asumir costos por problemas edilicios, responsabilidad de MEVIR. Asimismo, se utiliza

el término “comportarse como un buen padre de familia”, el que no está acorde a la nomenclatura actual, debiendo buscar un concepto que se asemeje a la responsabilidad de tenencia que debe ejercer un propietario.

Sin perjuicio, por actas de la MC se han asumido diferentes criterios ante reparación de viviendas por daños causados por agentes climáticos o fuerza mayor, así como una app para solicitud de reparaciones por parte del participante.

**Escritura de compraventa.** El proceso de gestión de las habilitaciones y documentación necesaria para transferir la propiedad, no garantiza que cumplido los 20 años de entrega de la vivienda y saldada la deuda se pueda escriturar. Conforme a lo manifestado, hasta mediados del año 2016 (Acta de la CNH n° 1458 del 18/8/2016) no se realizaba un estudio de viabilidad de los proyectos y por consiguiente de la posibilidad de ir gestionando en el tiempo los recaudos necesarios a tal fin. En la actualidad se encuentra en funcionamiento una comisión integrada, entre otros, por la Jefatura Proyecto y Presupuesto y la Jefatura Jurídico-Notarial a fin del análisis y programación de las escrituraciones pendientes. De la planificación proporcionada por dicha comisión se desprende que las razones pueden deberse a: ausencia de permisos, de planos de fraccionamiento y mensura; terrenos con categoría rural (se tiene que crear luego del cambio de categoría la localidad catastral); predios que no son propiedad de MEVIR; regularización de la construcción; etc.

### Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Elección de participantes que no cumplen con los requisitos establecidos.
- Otorgamiento irregular de viviendas.
- Subsidios otorgados en un mayor porcentaje al debido de acuerdo a la normativa.
- Incobrabilidad de las cuotas.
- Pérdida de documentación.
- Falta de integridad, exactitud y oportunidad de la información.
- No detección de incumplimientos contractuales, lo que no permite tomar medidas a tiempo.
- Incumplimiento contractual por parte de MEVIR, lo que puede determinar perjuicios a los participantes y posibles acciones judiciales a instancia de éstos.
- Falsificación de firmas y/o firma por persona no autorizadas.
- Desnaturalización del objetivo primordial de MEVIR, con el consiguiente impacto en la imagen institucional

### Criticidad del Hallazgo



Extremo

## Recomendaciones

1. Rever el proceso de firma de los Contratos de Arrendamiento, analizando la posibilidad de su certificación y protocolización.
2. Adecuar las cláusulas contractuales a la normativa vigente y a los procesos definidos por el organismo, a fin de que estos den garantías suficientes a las partes.
3. Establecer controles sobre los documentos que necesariamente deben realizar los técnicos en campo, a fin de garantizar que la información sea integra y oportuna.
4. Evaluar las posibilidades que permite el sistema SIM e implementar el respaldo digital de la documentación.
5. Rever el proceso de análisis y viabilidad de los terrenos en que se va a construir previo a la ejecución de los programas, a fin de garantizar la transferencia de propiedad al participante de forma oportuna.

## Hallazgo No. 003

### Seguimiento pos obra - Morosidad

El Contrato de Arrendamiento regula la mora de acuerdo al art. 55 de la Ley 14.219 del 4/7/1974 (diez días hábiles inmediatos siguientes a la intimación) y el Convenio Carta de Adeudo fija tres cuotas consecutivas impagas para poder gestionar el pago total de las construcciones, constituyendo título ejecutivo. Asimismo, el art. 1 literal d) de la Ley 17.829 del 18/9/2004 en la redacción dada por el art. 90 de la Ley 19.670 del 15/10/2018, prioriza las retenciones de MEVIR sobre retribuciones salariales y pasividades. Sin perjuicio de esto, el proceso de seguimiento instrumentado por la Gerencia Social prevé el inicio de las acciones extrajudiciales con posterioridad a las 6 cuotas de atraso y la intimación de pago luego de las 12 cuotas.

De acuerdo a la información proporcionada, la morosidad se ha incrementado en forma sostenida, como se desprende del siguiente cuadro:

| % de morosidad en vivienda nueva (nucleo y planta urbana) por año |                 |                       |                        |
|---|-----------------|-----------------------|------------------------|
| Año   | Total de cuotas | % con más de 6 cuotas | % con más de 12 cuotas |
| 2020  | 13.351          | 38%                   | 27%                    |
| 2019  | 14.023          | 34%                   | 23%                    |
| 2018  | 13.919          | 31%                   | 20%                    |
| 2017  | 14.159          | 28%                   | 17%                    |
| 2016  | 14.554          | 26%                   | 15%                    |

De la documentación proporcionada respecto a la gestión y análisis de las cuentas activas de participantes, a junio 2019, se desprende que al 31/3/2019 la morosidad representaba un saldo pendiente (miles de \$) de 4.022.876 y un saldo vencido de 249.077. Es de precisar que, de la información proporcionada, así como de la información contenida en el sistema informático, no fue posible estimar los montos

correspondientes a otros periodos.

De la muestra seleccionada, se desprende que, de 189 cuentas activas, en la actualidad un 32.80% superan las 6 cuotas y un 26.45% las 12 cuotas, representando en el último caso un monto aproximado de \$ 3.164.960. Es de precisar que el 8% del total superan las 25 cuotas impagas.

El seguimiento instrumentado no garantiza la posibilidad de pago de los participantes, los que dado su realidad socio económica (núcleos familiares de escasos recursos), el pago de más de 6 cuotas es casi inverosímil. Frente a esto, se analizan posibles soluciones por parte de la institución, no siendo efectivas las sanciones previstas, lo que se refleja en la información expuesta ut supra.

Esta situación contradice los componentes de la política institucional que orientan la gestión de morosidad conforme al Acta de la CNH n° 1499 del 4/7/2019, dentro de los que se encuentra la promoción permanente de la cultura de pago y el sostener e incrementar el monto recaudado como recursos propios, afectando este último el patrimonio de MEVIR.

### Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Incobrabilidad de las prestaciones, con la consiguiente pérdida patrimonial para la institución, lo que puede afectar la cantidad de vivienda a realizar a futuro.
- Incumplimiento de las cláusulas contractuales acordadas entre las partes.
- Propiciar la conducta del no pago de las cuotas, desestimulando la conducta de los buenos pagadores.
- Impacto en la imagen institucional.

### Criticidad del Hallazgo

 Extremo

### Recomendaciones

1. Rever el proceso de seguimiento de recupero de cuotas impagas, considerando lo establecido en los contratos y la normativa vigente.
2. Evaluar la participación de la Gerencia Contable y la Jefatura Jurídica Notarial en el proceso de cobro de cuotas, estableciéndose un rol más activo en las definiciones, dado su idoneidad técnica.

## Hallazgo No. 004

### Compras - Inventario

La compra de materiales y suministros se realiza en su gran mayoría en forma centralizada a través de la Jefatura Compras y Suministros y en territorio por los arquitectos previa autorización, utilizando estos últimos el dinero transferido mensualmente a tal fin. Los fondos administrados por los arquitectos no se destinan exclusivamente a compra de materiales y servicios, sino también al pago de alquileres del personal de MEVIR que trabaja en obra y servicios conexos (UTE, OSE), los que se rinden mensualmente a la Gerencia Contable.

Los materiales pueden ser acopiados en el depósito ubicado en Montevideo, en obra o por los proveedores, según el tipo de material, su volumen o dificultad de carga.

Se constataron debilidades de control y registro que no brindan seguridad razonable de que los materiales y suministros adquiridos tengan el destino previsto, no teniendo a su vez certeza de la existencia real de los materiales y maquinarias acopiadas en depósito, tales como:

- La única intervención de recuento físico se genera a fin de cada ejercicio por la Jefatura de Compras y Suministros, con la finalidad de subsanar las diferencias de stock en el sistema, registrándose por parte de la Gerencia Contable el ajuste correspondiente.
- El criterio de registro utilizado, es considerar consumidos los materiales al momento de su recepción en obra, independientemente del momento de su utilización, sin considerar el avance real de obra.
- Consultado al jefe de Compras y Suministros, el inventario del depósito refleja únicamente lo que “puede ser utilizado”, excluyendo aquellos con destino a reparación, remate o desecho.
- Las diferencias constatadas a la hora de la recepción, son resueltas entre el responsable de Depósito y el jefe de Compras y Suministros, por medio de comunicaciones internas e informales. A su vez, no se evidenciaron controles por fuera de esta Jefatura que garanticen la adecuada oposición de intereses.

De la inspección ocular realizada en el depósito central se desprende:

- Materiales provenientes de obras sin verificarse su registro en el sistema de inventario con que cuenta el depósito. Consultado al responsable, se informa que dichos materiales no tienen un ingreso formal hasta que no sea verificada su condición por un arquitecto.
- Del recuento se verificaron diferencias que responden a:
  - ✓ Las maquinarias con desperfectos, no se cambia su ubicación en el inventario, hasta el ingreso de la factura de su reparación.
  - ✓ Errores al momento de generar el ingreso del rubro al sistema, clasificándolos en un código diferente.

- ✓ El sistema admite números en negativo, no dando alerta del stock 0.

### Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Pérdida por hurto y/o uso indebido de materiales y maquinarias.
- Deterioro y obsolescencia de bienes.
- Utilización indebida de los fondos.
- Colusión de las partes intervinientes en desmedro del organismo.
- Sobre costo de las obras.
- Atraso en las obras por falta de materiales e insumos.

### Criticidad del Hallazgo



### Recomendaciones

1. Rever los criterios y procedimientos de registro de los bienes que integran el inventario.
2. Fijar controles sorpresivos a fin de salvaguarda de activos, que sean realizados por personal ajeno a la custodia y gestión de los mismos.
3. Analizar y evaluar los pagos realizado por los arquitectos, de forma de determinar aquellos que pueden ser realizados por la Gerencia Contable.
4. Prever en el sistema informático mecanismos de alertas y registro para una mejor gestión de los inventarios e información para la toma de decisiones.

## Hallazgo No. 005

### Vinculación jerárquica de las unidades

La estructura organizacional vigente no garantiza una adecuada gestión y control, lo que se visualiza en:

- a) No se cuenta con una Unidad de Auditoría Interna, cuya conformación es de carácter obligatorio conforme al art. 239 de la Ley 19.924 del 18/12/2020. Asimismo, dada la particularidad de la institución cuyo pilar es la confianza, no encontrándose formalizados la mayoría de los procesos, primando los canales de comunicación de manera informal, se entiende de relevancia contar con una UAI que asesore respecto a la mejora de los procesos y controles, en pos de su formalización y evaluación continua de su cumplimiento.
- b) Si bien se puede entender que la Jefatura Jurídico Notarial forma parte integrante del aparato administrativo de la organización, jerárquicamente

debería tener un carácter y dependencia de mayor relevancia, dada las tareas implícitas de toda área legal (asesoría, representación en litigios, elaboración de documentos legales, etc.) de una organización y en particular de MEVIR donde sus funciones son transversales a toda la institución.

- c) Conforme a lo manifestado la creación del cargo de Coordinador Social/ Constructivo fue parte de una medida estratégica a fin de una adecuada vinculación entre las Gerencias Arquitectura y Social, siendo nexo entre éstas. Del relevamiento se constató que quien ejerce dicho cargo, es a su vez Supervisora Social, dependiente de la Gerencia Social, siendo esto una limitación al adecuado ejercicio de la función.

### Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- La ausencia de una unidad de auditoría impide la prevención de riesgos, la detección de irregularidades y/o debilidades. Ésta permitiría asesorar a la CNH para accionar de manera eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus cometidos.
- La inadecuada definición de la vinculación jerárquica imposibilita el adecuado ejercicio de la función, no brindando garantías de transparencia, objetividad e independencia.

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

### Recomendaciones

1. Creación de una Unidad de Auditoría Interna conforme a la normativa vigente, asegurando su independencia respecto de los jefes de la organización, en concordancia con lo establecido en la Norma Técnica N°3 de la AIN, considerando su conformación con personal idóneo.
2. Rever la vinculación jerárquica de la Jefatura Jurídico Notarial, considerando su función transversal y de asesoría en el Organismo.

## Hallazgo No. 006

### Toma de decisiones estratégicas

MEVIR tiene definidos sus cometidos en un marco legal establecido, constatándose apartamientos al mismo. Esto se evidenció en decisiones adoptadas por la MC que afectan la administración y ejecución de los cometidos de MEVIR e impactan directamente en el patrimonio del organismo, siendo esto competencia de la CNH, incumpliendo por tanto con lo establecido legalmente.

a. **Modalidad de subsidio.** Dada la operativa constructiva que MEVIR lleva adelante, la modalidad de subsidio se encuadra en las disposiciones del literal a) del art. 66 de la Ley 13.728. Asimismo, este tema es de definición de la CNH pudiendo encomendarla y/o delegarla en la MC requiriendo sin perjuicio su posterior aprobación.

La MC ha determinado la implementación de las modalidades de subsidio sin tener evidencia de la delegación de dicha potestad. A modo de ejemplo: Por Acta n° 1458 de la CNH de fecha 18/8/2016, ésta toma conocimiento de las Resoluciones de la MC entre las que figura el acta n° 501 del 2/8/2016 que aprueba en su numeral 13) la modalidad subsidio a la cuota.

A su vez no se tuvo evidencia de un documento que respalde la viabilidad jurídica y económica de la modalidad de subsidio a la cuota previo a su aprobación y aplicación. Al respecto, se constató la existencia de un informe de Jefatura Jurídico Notarial de fecha 5/10/2020, sobre el análisis de las formas de las cuales MEVIR interviene en el territorio como Agente del Sistema Público de Vivienda y por tanto la forma como puede otorgar los subsidios habitacionales, en el que se concluye que la modalidad de subsidio a la cuota que se está utilizando, “claramente está por fuera de los límites impuestos por la legalidad vigente”.

Frente a esto, por Acta n° 774 de la MC de fecha 30/6/2021 se resuelve volver a aplicar el subsidio al capital para todas las modalidades de las intervenciones de MEVIR, tomando conocimiento la CNH por Acta n° 1522 del 8/7/2021, aprobándose por unanimidad en Acta n° 1526 del 22/9/2021, a partir de noviembre del presente año.

Si bien esto subsana la legalidad de la modalidad a aplicar a programas futuros, dado que los contratos firmados a la fecha mantienen su vigencia, se sostiene la observación respecto al órgano que inicialmente resuelve sin constar una delegación de dicha potestad.

b. **Aprobación de Contratos.** Se constató que la MC aprobó modelos de contratos de vinculación con los participantes en nombre de MEVIR y delegó la potestad de firmar los mismos sin una evidencia que lo faculte para ello. Asimismo, se designaron personas y no cargos, sin una posterior cancelación, incluso luego de nombrar nuevas personas. A modo de ejemplo: Actas n° 615 del 4/4/2018, n° 656 del 3/10/2018, Acta n° 731 del 12/2/2020.

### Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Incumplimiento con la normativa vigente.
- Decisiones inadecuadas que afecten directamente los cometidos y/o patrimonio de MEVIR.
- Incumplimiento con los cometidos sustantivos del Organismo.
- Dilución de responsabilidades en la toma de decisiones sin la adecuada delegación de potestades.

- Impacto en la imagen institucional.

### Criticidad del Hallazgo

 Alto

### Recomendaciones

1. Establecer mecanismos a fin de cumplir con la normativa, respecto a los cometidos propios de la CNH y la MC.

## ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

