

**BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA
AUDITORIA INTERNA**

**INFORME FINAL N° DE-ESP-006-2018
EVALUACIÓN SOBRE PAGOS POR TRAMITE DE SUBSIDIOS
DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA, REQUERIDO POR LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

14 DE JUNIO 2019

RESUMEN EJECUTIVO

La investigación se realizó a solicitud de la Contraloría General de la República para la valoración de los comentarios realizados por los encuestados en la Segunda Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos, en relación con el pago a terceros para agilizar los trámites del bono familiar de vivienda.

En línea con lo anterior, el objetivo fue determinar el posible pago a terceros, por parte de los postulantes al bono familiar de vivienda, para que estos realicen los trámites correspondientes y valorar la justificación o posible irregularidad en los pagos.

Se usó como fecha de corte el 30-09-2018 y se basó en una muestra de bonos otorgados entre el 01-01-2016 y la fecha de corte.

Como producto de la evaluación ejecutada por esta Auditoría Interna, se determinó que no existen pagos irregulares a terceros, por parte de los postulantes al bono familiar de vivienda, para el trámite del subsidio.

Que los postulantes incurren en costos elevados durante la gestión del bono familiar de vivienda, pero que son conscientes de que esos costos son necesarios para obtener su vivienda y aceptan esos costos.

Que existe un alto grado de satisfacción en los beneficiarios, por las viviendas que reciben del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, pero que el trámite del subsidio presenta dificultades en tiempo y costo para su obtención.

Que existen importantes debilidades de control en el BANHVI, para poder medir la eficiencia y eficacia del proceso de postulación para la obtención del bono familiar de vivienda, pero que se están tomando las medidas de control necesarias a través de la implantación de un nuevo sistema de Expediente Electrónico.

Que se ha incrementado la participación de empresas constructoras en el mercado de viviendas de interés social y que su participación no está adecuadamente regulada, a pesar de que se registran dentro del Sistema de Vivienda. Adicionalmente, se analizan las ventajas y desventajas de la participación de estos actores dentro del SFNV.

Por último se evidencia que la participación de empresas constructoras en el proceso de trámite del bono, es irregular en función de la normativa vigente.

Con base en los resultados, se plantean las conclusiones generales de esta Auditoría Interna y las recomendaciones tendientes a mejorar las debilidades de control detectadas.

La evidencia documental que sustenta nuestras conclusiones, se encuentra en el archivo de la Auditoría Interna del Banco Hipotecario de la Vivienda.



INDICE GENERAL.

Contenido

I.	INTRODUCCION	4
1.1	ORIGEN DEL ESTUDIO	4
1.2	OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE AUDITORÍA.....	4
1.3	NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO	4
1.4	LIMITACIONES	5
II.	RESULTADOS	5
2.1	ANTECEDENTES	5
2.2	RESULTADOS DE ANÁLISIS DE EXPEDIENTES, VISITAS DE CAMPO Y CONSULTAS TELEFÓNICAS A BENEFICIARIOS.....	9
2.3	ASPECTOS DE CONTROL INTERNO RELACIONADOS CON EL TRÁMITE DE LOS SUBSIDIOS DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA	16
III.	CONCLUSIONES	26
IV.	RECOMENDACIONES.....	29



I. INTRODUCCION

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO

Solicitud de la Contraloría General de la República, mediante oficio DFOE-EC-0358 del 02-05-2018, donde requiere, de conformidad con las potestades de fiscalización superior, establecidas en los artículos 12,17,21 y 22 de la Ley Orgánica N° 7928, la realización de un estudio de auditoría que considere la valoración de los comentarios realizados por los encuestados, respecto al pago a terceros para agilización de los trámites para optar por un bono de vivienda, en la Segunda Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos, aplicada en el mes de febrero 2018, cuyos resultados fueron incluidos en la Memoria Anual de la Contraloría General de la República 2017.

1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE AUDITORÍA

Determinar el posible pago de dinero a terceros, por parte de los postulantes al bono familiar de vivienda, para que estos les realicen los trámites correspondientes a la obtención del subsidio y valorar la justificación o posible irregularidad de dicho pago.

1.3 NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO

El estudio se fundamenta en la evaluación de una muestra de casos de Bono Familiar de la Vivienda, individuales y de proyectos, para todos los programas, pagados por el Banco Hipotecario de la Vivienda, entre el 01/01/2016 y el 30/09/2018, para una población total de 31.263 casos.

Las actividades fueron realizadas de acuerdo con la Norma aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna y se analizó, la documentación contenida en los expedientes suministrados por las entidades autorizadas, así como la consideración de las manifestaciones de los propios beneficiarios en visitas de campo y a través de entrevistas telefónicas, y para algunos casos, la documentación aportada por los beneficiarios en dichas visitas de campo.

Los resultados de las pruebas realizadas y su documentación respaldo, se mantienen como papeles de trabajo, en el expediente electrónico custodiado en el Sistema de la Auditoría Interna.

1.3.2 Normativa

Se considera la normativa propia derivada de la Ley 7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y sus reglamentos, y adicionalmente por la naturaleza del trabajo, se consideró el contenido del Acuerdo 4, Artículo 4, Sesión 48-2007 del 19/07/2007, en donde la Junta Directiva del BANHVI aprobó una modificación al Procedimiento para la verificación de costos para proyectos al amparo del artículo 59 de la ley 7052 y sus reformas.

1.4 LIMITACIONES

Como limitación en el alcance, de la muestra aplicada, no fueron aportados los expedientes correspondientes a las siguientes Entidades Autorizadas:

Entidad	Cantidad Casos
Coocique (Cooncocique R.L.)	10
Coopeande-N°1	5

Adicionalmente, se presentaron otras limitaciones en el proceso de entrevista a los beneficiarios, debido a:

- No localización del núcleo familiar en la vivienda, al momento de la visita de campo.
- No localización de la vivienda y por ende del núcleo familiar en la visita de campo, debido a la falta de claridad de la dirección registrada en el Sistema de Vivienda.
- Viviendas no concluidas y por ende no habitadas por los beneficiarios, en los proyectos Campo Claro en Coyolar de Orotina (1 caso) y Santa Luisa en Liberia Guanacaste (4 casos).
- Imposibilidad de visitar algunas viviendas, durante la visita de campo, debido a su lejanía y complejidad en la ubicación.
- Imposibilidad de localización de beneficiarios a través de llamadas telefónicas, debido a la modificación e inexistencia de los números telefónicos registrados en el Sistema de Vivienda y los Expedientes de la Entidad Autorizada

II. RESULTADOS

2.1 ANTECEDENTES

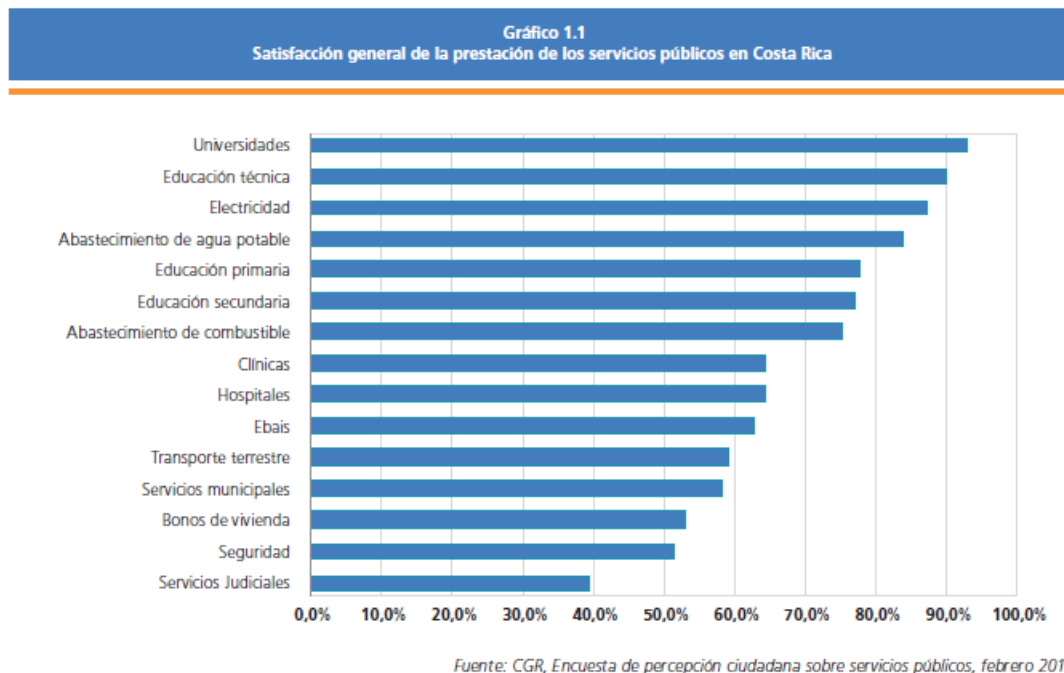
2.1.1 Considerando el origen de este estudio, en un requerimiento de la Contraloría General de la República, de realizar una evaluación de auditoría considerando los comentarios realizados por los encuestados, respecto al pago de terceros para la agilización de los trámites para optar por un bono familiar de vivienda, contenidos en la Segunda Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos, aplicada en el mes de febrero 2018, y dado que los resultados fueron incluidos en la Memoria Anual de la Contraloría General de la República 2017, se procede a transcribir, en lo que interesa, el contenido de dicha encuesta, como sigue:

“2 Estado actual de los servicios públicos

Para febrero de 2018 la institución volvió a realizar esta encuesta, ampliando la cantidad de aspectos consultados por servicio y añadiendo los servicios judiciales y el otorgamiento del bono de vivienda, principalmente con el objetivo de contar con una cobertura global de los compromisos adquiridos por el país con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, tema que se abordará más adelante con mayor detalle.

...

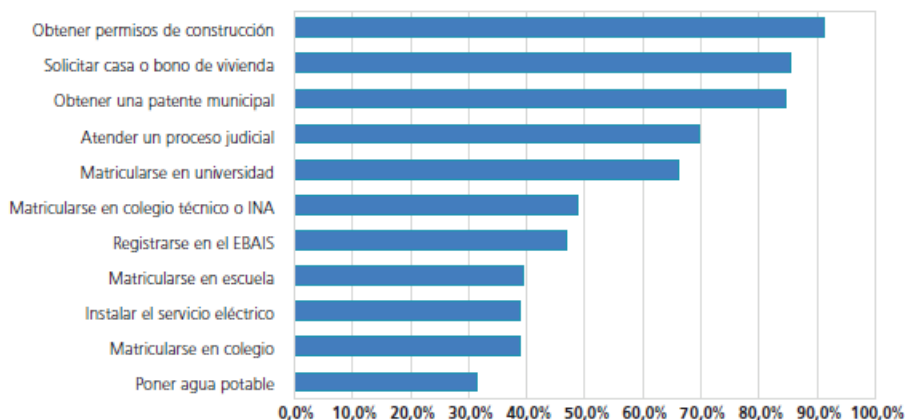
De manera conclusiva, cada módulo consultó acerca de la percepción general del servicio público asociado, después de indagar acerca de una serie de atributos que dimensionaban su eficiencia. Los resultados de este ejercicio de percepción se muestran en el siguiente gráfico.



3 Acceso a los servicios públicos.

La facilidad y la duración son conceptos ligados al acceso que tiene la población para hacer uso de los servicios públicos. La facilidad se refiere a qué tan oportuno y simple considera el ciudadano que puede acceder, mientras que la duración es una percepción sobre la cantidad de tiempo que transcurre entre el momento en que existe el acuerdo o la cita y su prestación. **Los resultados de la encuesta muestran que muchos trámites son difíciles de realizar y limitan un rápido acceso a los servicios, especialmente en los trámites públicos relacionados con la obtención de permisos de construcción, la solicitud de vivienda o de bono de vivienda, la obtención de una patente municipal, la denuncia y la atención de procesos judiciales y la matrícula en las universidades públicas.** El siguiente gráfico muestra el grado de dificultad y tramitología para acceder a los servicios públicos.

Gráfico 1.2
Grado de dificultad que representa el trámite para acceder a los servicios públicos



Fuente: CGR, Encuesta de percepción ciudadana sobre servicios públicos, febrero 2018.

4 Tiempo y costo durante la prestación del servicio

El tiempo y costo son factores fundamentales para medir la eficiencia de los servicios públicos desde el punto de vista de los usuarios. Al respecto, se consultó para cada uno de los servicios públicos sobre el tiempo que se tarda en recibirlo, es decir, el tiempo efectivo “durante” el servicio, en tanto que también se preguntó sobre la percepción del costo para el ciudadano, en términos monetarios.

...

La necesidad de reducir los tiempos también ha llevado al ciudadano a optar por pagar a terceros para una mayor celeridad, por ejemplo un 41,2% de las personas confiesa haber pagado para que les hicieran los trámites cuando buscaron optar por un bono de vivienda. (el destacado es nuestro)

Como aspectos relevantes de esta encuesta y el contenido de la Memoria Anual, se destaca lo siguiente:

- En cuanto a la percepción general de los ciudadanos, respecto del servicio de trámite del Bono Familiar de Vivienda, únicamente un 52% se considera satisfecho con el servicio prestado.
- En relación con el grado de dificultad que representa el trámite para acceder a un Bono Familiar de Vivienda, un 85% de los ciudadanos lo consideran difícil.
- Sobre la necesidad de reducir tiempos y optar por pagar a terceros para una mayor celeridad en el trámite, un 41.2% de los ciudadanos confiesa haber pagado para que les hicieran los trámites cuando buscaron optar por un bono de vivienda.

Debido a lo anterior y a lo delicado de la afirmación planteada en la encuesta, en relación con el posible pago, para la realización de los trámites del subsidio y la celeridad de los trámites del mismo, nuestro estudio se centra en este aspecto, en la eventual participación de terceros en el proceso y en la posible magnitud de esta condición irregular, en caso de que se determine.

2.1.2 En relación con los posibles pagos que debe realizar un postulante para la obtención del subsidio del bono familiar de vivienda, se pueden identificar varios rubros, agrupados en diferentes partes del proceso, según se detalla:

- a. De acuerdo con la normativa aprobada por la Junta Directiva del BANHVI, en la Sesión 48-2007 del 19-07-2007, relacionado con la *“Modificación al Procedimiento para la verificación de costos para proyectos financiados al amparo del artículo 59 de la ley 7052 y sus reformas, en cuanto a los costos directos”*, se establecen los porcentajes de costos autorizados a aplicar o deducir, de los bonos familiares de vivienda, correspondientes a proyectos artículo 59, como sigue:

“Por tanto, se acuerda:

1) Modificar y adicionar el Procedimiento para la verificación de costos para proyectos financiados al amparo del artículo 59 de la ley 7052 y sus reformas, a fin de que de ahora en adelante se establezca la aplicación, para todos los rubros de costos directos (sean éstos provenientes de obras ejecutadas directamente por el constructor o bien por obras subcontratadas por éste) hasta un máximo de los siguientes porcentajes:

- | | |
|----------------------------------|------------|
| • Costo de administración | 8% |
| • Costo de imprevistos | 5% |
| • Costo de utilidad | 10% |

2) Se deja clara constancia de que esta disposición no será aplicada retroactivamente para proyectos ya aprobados por la Junta Directiva de este Banco, y en consecuencia, rige únicamente para los proyectos de vivienda que se entreguen a la Dirección FOSUVI a partir de la fecha en que adquiera firmeza el presente acuerdo.

Acuerdo Unánime.- *“(el destacado es nuestro)”*

De acuerdo con el análisis efectuado y el contenido del Informe de Auditoría “INFORME FINAL No DE-ESP-003-2019 INVESTIGACIÓN SOBRE CONSTRUCTORAS DE INTERÉS SOCIAL” del 25-03-2019, ante consulta al Departamento Técnico del FOSUVI, en relación con la aplicación de normativa similar para casos individuales, se indicó en lo que interesa, lo siguiente: *“que para evitar discriminación entre proyectos y casos individuales, se consideraba lo establecido en la Sesión 48-2007”*, dado lo anterior, se toma como base estos costos en el estudio que nos ocupa.

Adicionalmente, en dicho estudio, y en nuestro análisis, se pudo comprobar la aplicación irregular de estos porcentajes, en los presupuestos de obra contenidos en los expedientes del bono familiar de vivienda, emitidos generalmente por las empresas constructoras que contactan a los postulantes y realizan todo el proceso de trámite del subsidio, actuación que se analiza más adelante, llegando incluso a no reflejar utilidad dentro de dichos presupuestos.

- b. Además se contemplan los costos correspondientes a los Honorarios Profesionales, por la Confección de Planos, Presupuesto y Dirección Técnica, cuyo monto corresponde a

un 5.25% del valor de la vivienda y al igual que los costos indirectos autorizados por la Junta Directiva del BANHVI, son deducidos directamente del Bono Familiar de Vivienda, en la mayoría de los casos.

- c. De forma adicional y de acuerdo con la información recabada en las entrevistas a los beneficiarios del bono familiar de vivienda, tanto en visitas de campo, como a través de consultas telefónicas, se tiene que para efectos de la tramitación del bono familiar de vivienda, especialmente en el bono regular, además de los costos de obtención de documentos para la conformación del expediente del subsidio, se incurre en costos básicos como:

- Costo del Avalúo
- Permiso Constructivo ante la Municipalidad (0.5%)
- Prevista de Agua
- Acometida Eléctrica
- Póliza de Riesgos del Trabajo
- Gastos Legales de Formalización de la Escritura

En algunos casos, se nos mencionó la existencia de pagos adicionales por concepto de servicio de Ingeniero Eléctrico, dado el tamaño de la vivienda.

- d. Por último y sobre este tema, algunos beneficiarios mencionaron tener conocimiento de las deducciones efectuadas por la Entidad Autorizada, directamente de los desembolsos del bono familiar de vivienda, correspondiendo estas deducciones especialmente a los gastos de Honorarios de Fiscalización (de los Peritos de las Entidades Autorizadas que realizan las visitas de Inspección Financiera), así como el Kilometraje en que incurren estos profesionales durante el proceso de realización de estas visitas.
- e. En menor escala, se presentan cobros aplicables directamente al subsidio, por conceptos como; Estudio de Trabajadora Social, Estudio de Adulto Mayor y otros conceptos correspondientes a casos específicos.

Los aspectos señalados en relación con la cancelación de gastos por diferentes conceptos, podrían generar que las familias postuladas a un bono familiar de vivienda de \$6.500.000.00, que corresponden con la mayoría de los casos analizados, podrían incurrir en gastos superiores a los \$2.000.000.00, en los casos en que los Constructores se apeguen a los límites máximos autorizados del 23%, más los costos de Dirección Técnica y permisos constructivos del 5.75%, para un 28.75% (\$1.868.750.00) sin considerar los gastos legales de formalización y otros señalados, cuyo monto no está referenciado al monto del bono.

2.2 RESULTADOS DE ANÁLISIS DE EXPEDIENTES, VISITAS DE CAMPO Y CONSULTAS TELEFÓNICAS A BENEFICIARIOS

Con el objetivo de atender el requerimiento planteado por la Contraloría General de la República, tal como se indicó en el alcance de este estudio, se solicitó al Departamento de Análisis y Control de la Dirección FOSUVI del BANHVI, la Base de Datos de los Bonos



BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA

AUDITORIA INTERNA

EVALUACIÓN SOBRE PAGOS POR TRÁMITE DEL SUBSIDIO DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA

Informe de Auditoría DE-ESP-006-2018

Familiares de Vivienda, otorgados durante el período del 01-01-2016 al 30-09-2018, correspondientes a todos los programas, para una población total de 31.263 casos.

Se procedió a extraer una muestra aleatoria de 187 casos para efectos del análisis y posteriormente se requirió de las Entidades Autorizadas, los expedientes correspondientes.

Asimismo y dada la dispersión de la muestra, en la totalidad del territorio nacional, se decidió utilizar como mecanismos de comunicación con los beneficiarios del bono familiar de vivienda, las visitas de campo y consultas telefónicas a través de la información contenida en la Base de Datos del FOSUVI, lográndose una comunicación efectiva con 91 familias beneficiarias de los diferentes programas del Bono Familiar de Vivienda.

A continuación se muestran los resultados de los análisis realizados:

2.2.1 La muestra extraída para análisis, corresponde a 187 casos, por un monto total de \$1.679.518.677.00 y un promedio de bono otorgado de \$8.981.383.00, afectada por los bonos tramitados a través de los programas del artículo 59 de la Ley 7052, cuyo monto es muy superior al bono regular, que para ese período se establecía en \$6.500.000.00.

Otro aspecto relevante que se analiza más adelante, es que de los 187 casos bajo análisis, 111 casos, o sea el 59.36%, fueron tramitados a través de Empresas Constructoras, debidamente registradas en las Bases de Datos del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI)

Asimismo, de la totalidad de los 91 beneficiarios que fueron entrevistados, 47 casos, para un 51.65% corresponden a casos tramitados a través de Empresas Constructoras, debidamente registradas en las Bases de Datos del BANHVI, no obstante lo anterior, de acuerdo con el resultado de las visitas de campo y las entrevistas telefónicas, 63 casos, para un 69.23% fueron contruidos “Llave en Mano” por una empresa constructora; es decir que, 16 casos son de empresas que tramitan bonos, que no están registradas en las Bases de Datos del BANHVI.

Tal como se indica, la condición señalada podría no corresponder con la realidad de la participación de Empresas Constructoras dentro del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, situación que también fue evaluada en estudio realizado por esta Auditoría Interna, comunicado mediante Informe No FO-FIN-001-2018, “Informe Final Evaluación de la Gestión, Administración y Seguimiento de los recursos FOSUVI, casos individuales en BANHVI” del 18-10-2018, se determinaron debilidades sobre el control que ejercen las Entidades Autorizadas, respecto de las empresas participantes en el desarrollo de viviendas de interés social y la carencia de registro de algunas de estas empresas en muchos de los casos, generándose la siguiente recomendación:

“4.8 Solicitar a la jefatura del Departamento de Análisis y Control que, en coordinación con el Departamento de Tecnologías de Información, gestionar la emisión de una circular o directriz a las Entidades Autorizadas, para que se registren las empresas constructoras de bonos individuales y proyectos y se pueda relacionar esa información con alertas sobre el comportamiento de esas empresas en la inversión de los recursos del bono familiar de vivienda. (Propuesta e implantación de controles recomendados o justificación en contrario) (Ref. 2.2.2)”

Nivel de Riesgo: Medio

Para estos casos, las empresas constructoras trabajan directamente con los beneficiarios, a través del mecanismo de “Llave en mano”, el giro de recursos se realiza a nombre del postulante y ellos trasladan los recursos a la empresa constructora, convirtiéndose en una negociación privada entre ambas partes, por lo que no existen registros dentro de las Entidades Autorizadas sobre estos autores, limitándose el control que se pueda ejercer sobre los mismos y sobre los términos en que contratan con los beneficiarios, con las eventuales consecuencias en caso de incumplimiento de lo contratado.

A manera de ejemplo, se mencionan algunos casos, donde en la Base de Datos se indica “ADMINISTRA EL BENEFICIARIO” y en la evaluación se determinó la participación de una empresa constructora:

Beneficiario	Entidad Autorizada	Monto del Bono	Constructora “Llave en Mano”
Guzmán Gutierrez Allan Jerónimo	Grupo Mutua Alajuela – La Vivienda	¢6.012.000.00	Dicorsa S.A.
Caravaca Guzmán Diego Arian	MUCAP	¢6.500.000.00	Rahima S.A.
Rojas Arias Roger David	MUCAP	¢6.486.000.00	Habitad
Esquivel Astorga Diana Tania	MUCAP	¢6.500.000.00	Provivienda
Montero Soto Priscilla María	MUCAP	¢6.500.000.00	Tu Vivienda S.A.
Quesada Alpizar Serafín del Carmen	Coopesanramón R.L.	¢6.499.000.00	Constructora La Constancia

Fuente: Base de Datos FOSUVI y Entrevista a Beneficiarios

2.2.2 En relación con los cuestionamientos o preocupaciones principales de la Contraloría General de la República, contenidos en la “Segunda Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos”, aplicada en el mes de febrero 2018, cuyos resultados fueron incluidos en la “Memoria Anual de la Contraloría General de la República 2017”, donde se señala:

“...Los resultados de la encuesta muestran que muchos trámites son difíciles de realizar y limitan un rápido acceso a los servicios, especialmente en los trámites públicos relacionados con la obtención de permisos de construcción, la solicitud de vivienda o de bono de vivienda...”(el destacado es nuestro)

Y posteriormente se indica que:

“...La necesidad de reducir los tiempos también ha llevado al ciudadano a optar por pagar a terceros para una mayor celeridad, por ejemplo un 41,2% de las personas confiesa haber pagado para que les hicieran los trámites cuando buscaron optar por un bono de vivienda.”(el destacado es nuestro)

Los resultados obtenidos en el estudio realizado por esta Auditoría Interna, a través de las entrevistas realizadas a una muestra de 91 beneficiarios del bono familiar de vivienda, contrastan con los obtenidos por el Ente Contralor en su encuesta, en los siguientes términos:

Ante la consulta de haber realizado pagos a empresas o personas para la realización del trámite del bono familiar de vivienda, únicamente un 13.19% de los consultados, para un total

de 12 casos, señalan haber realizado pagos directamente a las Empresas Constructoras; no obstante, dichos pagos en ninguno de los casos, tenía como objetivo, la realización de los trámites del bono familiar de vivienda, ni mucho menos la reducción de los tiempos para la obtención del subsidio, según se muestra a continuación:

Beneficiario	Entidad Autorizada	Monto Pagado	Justificación de Pagos a Constructoras
Salazar Brenes José Francisco	Banco de Costa Rica	¢3.200.000.00	La vivienda la construyó la Ing. Cinthia Madriz Barquero e hizo el trámite, pagaron aprox. ¢3,200,000,00 para obras adicionales , pero no tiene comprobantes, se supone que había un sobrante de ¢1,000,000,00, acabados piso cerámico, cieloraso tablilla, servicio sanitario, ventanas corredizas, pintura.
Zuñiga Calvo María del Rosario	MUCAP	¢400.000.00	Construyó con la Arq. Wendy Baltodano, quien realizó todo el trámite del subsidio y construyó un albañil recomendado, la Arquitecta hizo todo el proceso y le pagaron ¢400,000,00 para la cobertura de gastos.
Camacho Camacho Jessica de los Ángeles	Coopenae R.L.	¢600.000.00	Construyó Dicorsa S.A., tuvo que pagar una suma adicional aproximada a los ¢600,000,00 debido a que no le otorgaron el bono completo.
Morales Carvajal Maryllen Andrea	MUCAP	¢380.000.00	Construyeron con Consultoría y Constructora Buen Techo AyQ S.A., pagaron ¢380,000,00 para Planos y Presupuesto , le asignaron un constructor y tuvieron algunos problemas, apagadores fallan, se queman bombillos, tanque séptico devuelve el agua.
García Cantón Julio Cesar	MUCAP	¢	Es un caso de RAMT. Construyeron con Consultoría y Constructora Buen Techo AyQ S.A., pagaron pero no recuerda cuanto y el uso de los recursos.
Cascante Valencia Jerlin del Carmen	MUCAP	¢380.000.00	Construyeron con Consultoría y Constructora Buen Techo AyQ S.A., pagaron ¢380,000,00 para Planos y Presupuesto , les quedaron las dudas de porque no lo tomaron del Bono.
Castillo Rodríguez José Wilber	Grupo Mutual Alajuela – La Vivienda	¢800.000.00	Caso con Constructora Transremo del Caribe, pagó ¢800,000,00 para completar el valor de la vivienda, debido a que el subsidio fue de ¢5.687.000.
Gómez Roa Eladio Enrique	MUCAP	¢380.000.00	Tramitó con Yuri de Transremo, pero él consiguió el Constructor, pagó ¢80,000,00 de Asesoría y ¢300,000,00 para Planos y Presupuesto , no está satisfecho con la forma en que le tramitaron el bono, pero si con la casa.
López Calderón Bernardo Antonio	Coocique R.L. (Concoocique R. L.)	¢650.000.00	Constructora Arceca INC S.A., aportaron una suma de ¢650,000,00 debido a que no les dieron el bono completo, el bono fue de ¢5.850.000.
Lobo Madrigal Fernando Antonio	Grupo Mutual Alajuela – La Vivienda	¢150.000.00	Tramitaron todo con una señora Romelia de Multimedia Miramax Correa S.A., pagaron la suma de ¢150,000,00 para amarrar del lote y no hubo devolución. La familia no tuvo claro los acabados que debía tener la vivienda.
Fernández Salazar Tatiana	Coopeuna R.L.	¢470.000.00	Construyó con Constructora Dicon del Sur, Grettel Rojas, pagó ¢470,000,00 adicional, debido a que el bono no fue completo, fue de ¢6.093.000.00, también pagó ¢160,000,00 por la mitad de cerámica y cambios en las ventanas.
Tercero No Indica Luisa Argentina	Coopealianza R.L.	¢90.000.00	Construyó con COPROSA. Pagó relleno de 7 cm y le dijeron que se lo devolverían y no lo hicieron, pagó ¢90,000,00 para trámites a la Constructora.

Fuente: Base de Datos FOSUVI y Entrevista a Beneficiarios

Adicionalmente, cabe señalar que un 68.13% de esos beneficiarios, para un total de 62 casos, señalan la existencia de una participación de una persona física o jurídica en el proceso de trámite del bono familiar de vivienda o confección del expediente correspondiente, con el objetivo de facilitar a las familias el proceso tedioso de obtención y entrega de toda la documentación correspondiente, utilizando para tal efecto, la participación de mensajeros o funcionarios que prestan servicios a las empresas, para la recolección de documentos o retiro de los mismos en las entidades públicas correspondientes, pero que este servicio lo realizan como parte del proceso de formalización del subsidio, para la construcción de las viviendas a través del mecanismo de “Llave en Mano”, sin ningún costo para las familias.

Del total de casos entrevistados, un 69.23% para un total de 63 casos, indican que la vivienda fue construida bajo la modalidad de “Llave en Mano”, y en muchos de los casos, las familias solo trataron con la empresa constructora, requiriendo únicamente, presentarse a firmar la escritura correspondiente al otorgamiento del subsidio y la implantación de las limitaciones de la Ley 7052 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, sobre el inmueble donde se construyó la vivienda.

El contraste existente entre la cantidad de familias que recibieron el apoyo de las empresas constructoras, para la disposición de la documentación necesaria para el trámite del bono y las que indican haber realizado algún tipo de pago a dichas empresas y la justificación de los pagos realizados que se presentan en el cuadro anterior, permiten evidenciar la inexistencia de pagos de parte de las familias a las empresas constructoras, específicamente para el trámite del subsidio y mucho menos para reducir los tiempos, durante el proceso de análisis de la calificación al subsidio, tal como lo concluye la encuesta realizada por la Contraloría General de la República.

2.2.3 En relación con las dificultades y los costos en que deben incurrir las familias durante el proceso de trámite y construcción de sus viviendas, de acuerdo con los resultados de las entrevistas, se pudo constatar que en un 97.8% de los casos, para un total de 89 beneficiarios, participaron en la obtención y entrega de información y documentación, ya sea directamente a las entidades autorizadas o a las empresas constructoras a través de sus tramitadores, para efectos de confeccionar los expedientes del subsidio y realizar la calificación del núcleo familiar; dicha participación consistió principalmente en la obtención de documentos como: cédulas de identidad, planos catastro, estudios de registro de las Municipalidades, impuestos, declaraciones juradas o constancias de matrimonio, constancias de nacimiento y otras. En los casos “Llave en Mano”, la información la completa la empresa constructora y la entrega a la Entidad Autorizada para el trámite correspondiente y en los casos que no corresponden a “Llave en Mano”, los propios beneficiarios se encargan de la entrega de la documentación en las agencias o ventanillas de las Entidades Autorizadas.

Para familias ubicadas en zonas rurales alejadas, el proceso de obtención de algunos documentos, se torna muy complicado, debido a las distancias y costos de venir a San José o a una cabecera de provincia para obtenerla, condición que se complica aún más si se trata de adultos mayores, núcleos donde hay algún discapacitado o mujeres solas con varios niños, por lo que optan por no realizar ningún trámite para solventar su problema de vivienda, excepto cuando las empresas constructoras les ofrecen sus servicios.

Por otro lado y para el trámite del bono familiar de vivienda y la construcción de la solución habitacional, las familias deben incurrir en una serie de gastos asociados, en algunos casos, formando parte del subsidio y en otros casos, debiéndose desembolsar directamente de los ingresos familiares; de acuerdo con las entrevistas realizadas, las familias debieron incurrir principalmente en los siguientes gastos:

Tipo de Gasto	% de Familias que lo Pagaron	Cantidad de Familias que lo Pagaron
Avalúo	81.32%	74
Permisos Constructivos (0.5%)	78.02%	71
Póliza de Riesgos del Trabajo	76.92%	70
Acometida Eléctrica y Medidor	72.53%	66
Instalación de Servicio de Agua	72.53%	66
Gastos de Formalización	94.51%	86

Fuente: Entrevista a Beneficiarios

Como se puede observar, con excepción del Avalúo y los Gastos de Formalización, que se tramitan a través de las Entidades Autorizadas, durante el proceso de aprobación del bono familiar de vivienda, los demás gastos corresponden a rubros ajenos al trámite del subsidio, los cuales deben, en principio, ser cubiertos directamente por los beneficiarios.

A pesar de que se trata de gastos necesarios en prácticamente todos los casos, los resultados de las entrevistas presentan porcentajes inferiores al 100%, debido a condiciones como:

- Dentro de los casos entrevistados se encuentran 12 subsidios para un 13.18% que corresponden a bonos, cuyo propósito es “Ampliación, Reparación, Mejoras y/o Terminación de Vivienda”, casos en los cuales no se contemplan gastos relacionados con la Acometida Eléctrica y Medidor o Instalación del Servicio de Agua, por tratarse de viviendas que ya existen en el lugar desde hace algunos años.
- También se contemplan 5 casos para un 5.49% cuya postulación corresponde a “Proyecto Art. 59”, donde este tipo de casos, son financiados por adelantado de recursos a la Empresa Constructora y lo que se hace es individualizar el subsidio al final, por lo que las familias no incurrir en gastos como el Avalúo, Póliza de Riesgos del Trabajo y Permisos Constructivos, adicionalmente y por la condición de excepcionalidad del subsidio a través de las disposiciones del artículo 59 de la Ley 7052, estos bonos son por montos mayores, que permiten cubrir la mayoría de los gastos en que debería incurrir la familia.
- De igual forma, como parte de los casos analizados, se evaluaron 3 casos para un 3.29%, que corresponden al propósito “Compra de Vivienda Existente”, cuya condición no requiere incurrir en gastos como Póliza de Riesgos del Trabajo, Acometida Eléctrica y Medidor o Instalación del Servicio de Agua y Permisos Constructivos, por tratarse de viviendas totalmente construidas y que ya cuentan con todos los servicios.
- Por último, sobre este tema, se consideraron dentro de las entrevistas 17 soluciones para un 18.68% que corresponden al programa de “Situaciones de Emergencia y Extrema Necesidad”, cuyo trámite se realiza al amparo también del artículo 59 de la Ley 7052 y por la condición de excepcionalidad del subsidio, estos bonos son por montos



mayores, que permiten cubrir la mayoría de los gastos en que debería incurrir la familia, que para estos casos, no cuentan con capacidad económica para tal efecto.

Por último se pudo constatar que, para la mayoría de los casos tramitados bajo la modalidad de “Llave en Mano”, cuyo propósito es “Construcción en Lote Propio”, “Compra de Lote y Construcción” y “Ampliación, Reparación, Mejoras y/o Terminación de Vivienda”, los gastos correspondientes al 5.25% de Dirección Técnica, Planos y Presupuestos, están incluidos dentro del presupuesto que presentan las empresas constructoras a las Entidades Autorizadas.

Para los casos en donde las familias tramitaron los subsidios directamente en la Entidad Autorizada, consiguiendo ellos de forma directa quien construyera y realizando el proceso constructivo, que corresponden a un 29.67% de los casos, para un total de 27 soluciones, además de los costos mencionados anteriormente, debieron incurrir en el pago del 5.25% de Dirección Técnica, Planos y Presupuestos, cuyo monto para una solución de \$6.500.000.00 típica de los casos analizados, asciende a \$341.250.00, monto que encarece de forma significativa la solución de vivienda, a través de este mecanismo de trámite.

Adicionalmente y sobre este tema, tal como se señaló en los antecedentes de este estudio, algunos beneficiarios mencionaron tener conocimiento de las deducciones efectuadas por la Entidad Autorizada, directamente de los desembolsos del bono familiar de vivienda, correspondiendo estas deducciones especialmente a los gastos de Honorarios de Fiscalización (de los Peritos de las Entidades Autorizadas que realizan las visitas de Inspección Financiera), así como el Kilometraje en que incurren estos profesionales durante el proceso de realización de estas visitas.

Por último y en muy pocos de los casos, algunos beneficiarios señalaron la existencia de pagos adicionales por concepto de servicio de Ingeniero Eléctrico, dado el tamaño de la vivienda y de Servicios de Trabajo Social, Estudio de Adulto Mayor y otros conceptos correspondientes a casos específicos.

A pesar de la cantidad de gastos y los montos que tuvieron que desembolsar las familias; ante nuestra consulta de si consideran justificados los pagos realizados por los diferentes conceptos mencionados en este apartado, un 91.21% para un total de 83 beneficiarios, indicaron estar satisfechos con dichos pagos, señalando justificaciones como: que fueron necesarios para poder contar con su vivienda propia, que corresponden a gastos normales para el trámite del bono, que a pesar de ser elevados, son menores a los que se debe incurrir por los descuentos aplicados a las viviendas de interés social, que se trata de una inversión pequeña en función del beneficio. En nuestro criterio, el nivel de satisfacción de las familias es muy alto, a pesar de los costos incurridos.

Por último, ante la consulta a los beneficiarios del bono de vivienda sobre el nivel del satisfacción con el proceso de obtención del subsidio y la vivienda otorgada por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, un 92.31% de los casos, para un total de 84 soluciones de vivienda, señalaron estar satisfechos con ese proceso y con la vivienda obtenida, resultado que contrasta con la información generada por la Encuesta de la Contraloría General de la República, donde se señala un nivel de satisfacción de un 53% aproximadamente.

2.3 ASPECTOS DE CONTROL INTERNO RELACIONADOS CON EL TRÁMITE DE LOS SUBSIDIOS DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA

2.3.1 Considerando los resultados de la “Segunda Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos”, aplicada en el mes de febrero 2018 por la Contraloría General de la Republica, donde se muestra que muchos trámites son difíciles de realizar y limitan un rápido acceso a los servicios, especialmente en trámites públicos y la necesidad de los ciudadanos de reducir los tiempos de los trámites, donde se incluye la solicitud de vivienda o bono de vivienda, nos dimos a la tarea a valorar el control existente sobre los procesos de duración de la tramitología de los bonos familiares de vivienda, para tal efecto, se realizaron consultas a algunas unidades administrativas del BANHVI, con los siguientes resultados:

Los trámites del subsidio del bono familiar de vivienda, tal como está establecido en la Ley 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, específicamente en el artículo 57 de dicha normativa se establecen de la siguiente forma:

“Artículo 57.- El Banco será la única institución facultada para aprobar las condiciones para el otorgamiento del beneficio del Fondo. Este se tramitará y calificará, exclusivamente, por medio de las entidades autorizadas. (Así reformado por el artículo 165 de la ley N°7558 del 3 de noviembre de 1995, publicada en La Gaceta N°225 del lunes 27 de noviembre de 1995).”(el destacado es nuestro)

Dado lo anterior y tal como se ha indicado en este informe, el proceso inicia con la presentación por parte de los beneficiarios directamente o a través de las empresas constructoras, de la solicitud del subsidio y la presentación de la documentación requerida para el análisis de cada caso. De acuerdo con consulta efectuada a la jefatura del Departamento de Análisis y Control, como área encargada de la aprobación de los subsidios en el BANHVI, el Banco conoce el inicio de un trámite de bono familiar de vivienda, hasta que la Entidad Autorizada registra el expediente en el Sistema de Vivienda.

No obstante lo anterior, sigue estando fuera del control del Banco, el trámite que sigue el subsidio, hasta tanto sean recibidos para revisión los expedientes en la Dirección FOSUVI.

Como parte de los controles, se tiene la política M-FOS-anc-02, donde se establece, en lo que interesa:

“La revisión de los expedientes por entidad autorizada se realizará de acuerdo con el cronograma comunicado y siguiendo el principio de primero en tiempo primero en derecho. Cualquier excepción a la aplicación de este principio debe ser autorizada por el superior jerárquico y debidamente documentada.”(el destacado es nuestro)

Asimismo, en relación con el cronograma a que hace referencia esta política, en la política M-FOS-anc-12, se establece la forma en que se debe definir este cronograma, indicando en lo que interesa:

“La asignación de fechas para la revisión de expedientes será proporcional al presupuesto asignado anualmente a la entidad autorizada.

La asignación se hará considerando la capacidad y disponibilidad del recurso humano para revisar una determinada máxima de cantidad de expedientes.

Realizar una revisión diaria al mes para las entidades de menor presupuesto y dos o mas por día al mes para las entidades de menor presupuesto.” (el destacado es nuestro)

Como se puede observar, esta política está en función de la capacidad con que cuenta la Unidad de Análisis y Control del BANHVI, para la realización de la revisión muestral de expedientes de cada una de las entidades autorizadas, cuya asignación de fechas depende del presupuesto que le haya sido asignado y obviamente de la capacidad de la entidad autorizada, para presentar revisados los expedientes que tramita, cada vez que tiene la revisión calendarizada.

Esta condición podría estar generando limitaciones en la eficiencia y eficacia del proceso de presentación y trámite de los expedientes del subsidio, por cuanto, para una entidad cuyos expedientes se revisan cada dos meses, independientemente que el expediente esté listo para revisión uno o dos días después de la revisión de un mes, tendrá que esperar a ser acumulado con los que se revisen durante un período de 60 días, para ser presentado ante el BANHVI.

No obstante lo anterior, existe una imposibilidad material del Departamento de Análisis y Control para cambiar este procedimiento, dada la capacidad y disponibilidad de recurso humano para realizar las revisiones.

Estos lapsos de tiempo que atrasan el proceso, son independientes de los plazos que utiliza cada Entidad Autorizada para recabar toda la información del expediente y realiza el análisis correspondiente, del plazo que dura el BANHVI realizando la revisión a la muestra de casos y de la eventual devolución y reproceso de los expedientes que no cumplen con los requerimientos para su aprobación.

Sobre este tema, la jefatura del Departamento de Análisis y Control señala lo siguiente:

“1. Existe una política del Departamento, que la tramitación del bono familiar se realiza bajo el principio de primero en tiempo primero en derecho, en función de los procesos en los que este departamento tiene control, por ejemplo, la recepción y revisión de bonos ordinarios, conforme a la fecha que fue programada para la entidad, los pagos conformen se reciben y los casos artículo 59 que se reciben para análisis y aprobación y que han cumplido con todos los requisitos. A nivel del Sistema Actual, no se puede garantizar y controlar el flujo del trámite de pago, que a hoy se realiza y procesa conforme se recibe la documentación y no conforme, quedó aprobado en la entidad autorizada.

2. Nosotros solo podemos aplicar el principio, en aquellos aspectos en los que tenemos control del proceso y no así de la recepción y tramitación del expediente en la entidad, cuya existencia nace a partir del registro del expediente en el sistema de vivienda. Nuestros procedimientos en la revisión p-fos-anc-06 y en la formalización y pago p-fos-anc-10 y 11.” (el destacado es nuestro)

En informe de Auditoría Interna No FO-FIN-001-2018 del 18-10-2018 “Informe Final sobre Evaluación de la Gestión, Administración y Seguimiento de los Recursos FOSUVI, Bonos

Individuales e BANHVI”, se retomó la evaluación de los plazos establecidos para el trámite y desembolso de los recursos del bono familiar de vivienda, analizado en otros informes previos de la Auditoría Interna, donde se hace referencia al “PROCEDIMIENTO PARA EL TRÁMITE DE CONCESIÓN DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA”, emitidas por la Junta Directiva del Banco, mediante acuerdo 1, artículo 3°, de la sesión 54-99, celebrada el 21-10-99 y publicado en La Gaceta 222 del 16-11-1999, donde se define la ruta crítica de postulación de los beneficiarios, detallando los siguientes plazos:

Anexo 3
Ruta Crítica del Proceso de Postulación al Bono Familiar de Vivienda

ACTIVIDAD	No DE DIAS REQUERIDO
Beneficiario entrega documentación a la Entidad	1
Entidad revisa y aprueba el caso	15
Entidad remite expediente al BANHVI	3
BANHVI analiza el caso y emite el Bono	3
BANHVI devuelve expediente a la Entidad	3
Entidad formaliza operación	10
BANHVI paga el Bono	10
Entidad inicia giro de recursos	5
TOTAL	50

Esa y otra normativa, como el “REGLAMENTO DE OPERACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA”, establecían otros plazos de cumplimiento en el trámite de postulación y desembolsos de recursos a los beneficiarios, concluyendo con una ruta crítica ampliada de :

ACTIVIDAD	No DE DIAS REQUERIDO
Beneficiario entrega documentación a la Entidad	1
Entidad revisa y aprueba el caso (en caso de rechazo cuenta con 7 días para informar al beneficiario y al Banco de la anulación)	15
Entidad remite expediente al BANHVI	3
BANHVI analiza el caso y emite el Bono	3
BANHVI devuelve expediente a la Entidad	3
Entidad cuenta con un plazo máximo de 90 días para formalizar la operación)	80
Entidad formaliza operación	10
BANHVI paga el Bono	10
Entidad informa a beneficiario sobre disponibilidad de recursos	2
Entidad inicia giro de recursos (5 días después de recibidos los recursos)	3
Si a los 8 días naturales el beneficiario no se ha presentado, se envía un nuevo comunicado de recordatorio.	5
Si en los 30 días naturales a partir de la primera comunicación no se ha presentado el beneficiario, los recursos se devolverán al BANHVI	22
TOTAL	162

Tal como se detalla en los informes,

“...lo anterior, sin considerar otros aspectos, como:

- a. *La diferenciación en el trámite de los distintos tipos de postulaciones que se analizan en este estudio, tales como:*
 - Casos individuales Artículo 59
 - Casos de Proyectos Artículo 59
 - Casos Llave en Mano
 - Casos indígenas
 - Casos bonos ordinarios
- b. *La calendarización para trámite de los bonos ordinarios, establecida para cada una de las entidades autorizadas, de acuerdo con el presupuesto y cantidad de bonos que tramita.*
- c. *La existencia de nuevos requisitos para diferentes tipos de postulaciones, dada la antigüedad de la normativa existente.”*

Asimismo se indicaba que:

...

A pesar del plazo transcurrido desde la emisión de los anteriores informes y el plazo de vigencia del “PROCEDIMIENTO PARA EL TRÁMITE DE CONCESIÓN DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA”, con casi 18 años desde la fecha de publicación en La Gaceta; a la fecha de este estudio, esta normativa se encuentra vigente, con las ampliaciones y consideraciones adicionales señaladas en nuestros informes.”(el destacado es nuestro)

Se solicitó a la jefatura del Departamento de Análisis y Control, suministrar información sobre si esa Unidad Administrativa cuenta con estadísticas sobre los rangos mínimos, promedio y máximos que dura el proceso de trámite del bono familiar de vivienda, para cada uno de los programas existentes o en general, en relación con la Entidad Autorizada que tramita el caso. La respuesta permite concluir, que no se cuenta con un mecanismo de control que permita siquiera, valorar el cumplimiento de la normativa vigente relacionada con la “Ruta Crítica” del trámite del subsidio y que se encuentra vigente a la fecha. Al respecto se nos indicó que:

“3. No tenemos estadísticas para la ruta crítica que considera procesos de la entidad. Para los procesos del departamento, tenemos las fechas de procesamiento del caso, en el que se registran algunos procesos, unos en el sistema de vivienda, otros en el módulo de entidades y finalmente en el sistema de expedientes de proyectos y casos individuales. La información se puede generar, pero debería ser solicitada para que se prepare al DTI, dado que no existen reportes en el sistema de vivienda que contemple esta información y que además debe vincularse con otro sistema de expedientes de proyectos y casos individuales del artículo 59.”(el destacado es nuestro)

La respuesta planteada por la jefatura del Departamento de Análisis y Control, evidencia que no existen mecanismos de control que permitan medir la eficiencia y eficacia de los procedimientos de control aplicados para el proceso de revisión y aprobación de los subsidios del bono familiar de vivienda, condición que se agrava, cuando se señala la limitación para controlar los procesos

de análisis y aprobación que realizan las Entidades Autorizadas, desde el inicio del trámite del bono, hasta su traslado al BANHVI para aprobación.

Dado lo anterior y por recomendación de la jefatura del Departamento de Análisis y Control, se recurrió a la Unidad de Riesgos, que mensualmente extrae de los sistemas información relacionada con los plazos de otorgamiento de los subsidios, para efectos de verificar un indicador de riesgos. Los resultados para los períodos con corte al 30-09-2019 y 31-12-2019, que se tomaron como referencia, son los siguientes:

- a. Con fecha de corte 30-09-2018 y únicamente considerando el período, desde la emisión del subsidio, habiendo pasado todo el trámite en la Entidad Autorizada, hasta el giro de recursos al 100% al beneficiario:

Desde Emitido hasta Girado 100% a Beneficiario, con corte al 30-09-2018								
Períodos	Cantidad Total	Rango días	Ordinario			Art. 59		
			Cantidad	Días naturales promedio	Peso	Cantidad	Días naturales promedio	Peso
3 meses	43	0 - 90	43	58	9,49%	0	0	0,00%
6 meses	250	91 - 180	241	139	53,20%	9	137	69,23%
9 meses	103	181 - 270	101	213	22,30%	2	236	15,38%
12 meses	29	271 - 360	28	298	6,18%	1	296	7,69%
18 meses	21	361 - 540	20	420	4,42%	1	411	7,69%
más de 18 meses	20	más de 540	20	692	4,42%	0	0	0,00%
	466		453	195	100,00%	13	186	100,00%
	Proporción		97%			3%		
	Promedio general		194					

- b. Con fecha de corte 31-12-2018 y únicamente considerando el período, desde la emisión del subsidio, habiendo pasado todo el trámite en la Entidad Autorizada, hasta el giro de recursos al 100% al beneficiario:

Desde Emitido hasta Girado 100% a Beneficiario, con corte al 31-12-2018								
Períodos	Cantidad Total	Rango días	Ordinario			Art. 59		
			Cantidad	Días naturales promedio	Peso	Cantidad	Días naturales promedio	Peso
3 meses	30	0 - 90	30	79	6,88%	0	0	0,00%
6 meses	312	91 - 180	307	124	70,41%	5	120	23,81%
9 meses	65	181 - 270	60	222	13,76%	5	201	23,81%

12 meses	32	271 - 360	21	316	4,82%	11	276	52,38%
18 meses	11	361 - 540	11	396	2,52%	0	0	0,00%
más de 18 meses	7	más de 540	7	902	1,61%	0	0	0,00%
	457		436	163	100,00%	21	221	100,00%
	Proporción		95%			5%		
	Promedio general		166					

Como se puede observar, los resultados distan mucho de la "Ruta Crítica" vigente, a pesar de que en el análisis de los cuadros anteriores, no se toma en cuenta el trámite en la Entidad Autorizada, en los bonos ordinarios, solo un 62.69% al 30-09-2018 y un 77.29% al 31-12-2018, están por debajo de la ruta crítica.

Como parte de las medidas correctivas, que permitan acelerar los procesos de trámite de los subsidios, y hacer más eficiente este proceso, actualmente se trabaja en el BANHVI en el Proyecto Tecnológico del "Expediente Electrónico", que se encuentra bastante avanzado y cuyo propósito es precisamente reducir los plazos y controlar de mejor manera la tramitología de los expedientes del Bono Familiar de Vivienda y eliminar el trasiego físico de información, entre las Entidades Autorizadas y el BANHVI.

2.3.2 Como ha quedado evidenciado en este estudio, existe una participación activa de Empresas Constructoras de viviendas de interés social, como actores permanentes dentro de la cadena de valor, de los procesos de otorgamiento de vivienda digna a las familias más necesitadas de este país. Lo anterior se evidencia en:

- Existencia de un 51.65% de los casos entrevistados que corresponden a subsidios tramitados a través de empresas constructoras, debidamente registradas en las Bases de Datos del BANHVI.
- De acuerdo con el resultado de las visitas, considerando las empresas no registradas en el BANHVI, ese porcentaje de participación aumenta a un 69.23% de viviendas que fueron construidas bajo la modalidad "Llave en Mano".
- El 68.13% de los beneficiarios encuestados, señalan la existencia de una participación de una persona física o jurídica en el proceso de trámite del bono familiar de vivienda o confección del expediente correspondiente, con el objetivo de facilitar a las familias el proceso tedioso de obtención y entrega de toda la documentación correspondiente.

Dada esta condición, y de acuerdo con lo observado en las visitas de campo, procedimos a realizar una valoración de las ventajas y desventajas de la participación de estas empresas en el trámite de los subsidios, con los siguientes resultados:

Ventajas:

- Se le facilita a las familias necesitadas, el acceso al trámite del bono familiar de vivienda, independientemente de la ubicación física de su lote y de las limitaciones económicas con que cuente para ir a gestionar el subsidio.
- En los casos de adultos mayores, núcleos familiares con personas con capacidades diferentes o madres solteras con varios hijos, la imposibilidad material de trasladarse es

aún más difícil por lo que esta forma de gestionar el subsidio les permite el acceso al mismo.

- c. Las empresas cuentan con personas expertas que conocen los requisitos del trámite del subsidio y conocen la ubicación y mecanismos para la obtención de toda la documentación del expediente.
- d. Cuentan con personal técnico en ingeniería que genera la documentación necesaria para el desarrollo de planos y presupuestos y dirección técnica de la obra.
- e. Cuentan con cuadrillas especializadas en la construcción de las viviendas de interés social, cuya participación evita el desperdicio de materiales y hace más eficiente el proceso constructivo en tiempo y dinero.
- f. Generan economías de escala, que disminuyen el costo de la construcción y les permite asumir algunos costos que deben pagar los beneficiarios, tal como se pudo demostrar, sucede con la Dirección Técnica, Planos y Presupuestos (5.25%) e incluirlos como parte del presupuesto de obra.
- g. Dada su capacidad económica y volumen de operación, en algunos casos, pueden otorgar mejores acabados a las viviendas que entregan a sus clientes.
- h. Dada la existencia de contratos de obra, entre el beneficiario y la empresa constructora, debidamente conocidos por la Entidad Autorizada, existen compromisos que deben cumplirse en caso de fallas en el funcionamiento de los diferentes sistemas de las viviendas, luego de entregadas.

Desventajas:

- a. Dada la experiencia con que cuentan en el trámite de subsidios y el interés como empresarios de tener mercado para construir viviendas, podrían ajustar condiciones de los núcleos familiares para que estos califiquen al bono familiar de vivienda, sin que cumplan necesariamente los requisitos correspondientes.
- b. Las Entidades Autorizadas, en muchos casos ni siquiera conocen a los clientes a los que les están otorgando los subsidios y no realizan las entrevistas directas que podrían generar cuestionamientos sobre el trámite del subsidio.
- c. Dada la entrega de los expedientes casi completos a las Entidades Autorizadas, se puede facilitar una revisión laxa de su contenido, debido a que conocen la experiencia del constructor.
- d. El beneficiario muchas veces queda limitado al tipo de vivienda que requiere o quiere, porque se tiene que ajustar a lo que ofrece el constructor.
- e. Debido a que se trata de un contrato “Llave en Mano”, los beneficiarios no tienen control sobre los materiales y acabados utilizados en la vivienda, ni sobre el proceso constructivo.
- f. El beneficiario no tiene acceso a las economías de escala generadas por el volumen de trabajo de la constructora y desconocen los precios de materiales utilizados.
- g. Cuando existen cobros adicionales, de igual forma el beneficiario desconoce su uso y así lo manifiestan.
- h. El girar los recursos directamente a la constructora, genera un riesgo para el beneficiario, en caso de que la empresa tenga problemas de solvencia y no inicie la construcción de la vivienda o la deje sin terminar.

Considerando este análisis de ventajas y desventajas, son notables dos aspectos relevantes, en primera instancia, la participación de las Empresas Constructoras abre las posibilidades a más familias necesitadas para acceder al Bono Familiar de Vivienda y en muchos casos en mejores condiciones, pero la participación tan activa y falta de regulación de estos actores, genera riesgos y debilita la función de control de las entidades autorizadas.

Sobre este tema, es relevante la existencia de normativa vigente dentro del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que podría generar inconvenientes para la forma en que actualmente opera el Sistema, al respecto, el artículo 169 de la Ley 7052 LSFNV, establece, en lo que interesa, lo siguiente:

“Artículo 169.- Los bienes inmuebles declarados de interés social y que hayan sido financiados y adquiridos mediante el subsidio o el bono familiar de la vivienda establecido en esta ley no podrán ser enajenados, gravados o arrendados, bajo ningún título, gratuito u oneroso, durante un plazo de diez años, contado a partir de la fecha en que se formalice en escritura pública el otorgamiento del subsidio. ... Podrá exigirse en la vía ejecutiva hipotecaria o simple, según sea el caso, el reintegro del subsidio, más los respectivos intereses a la tasa de interés legal desde la fecha de su otorgamiento hasta la fecha del efectivo reintegro, cuando se determine administrativamente, previa audiencia al beneficiario y mediante el procedimiento administrativo ordinario, que este ha incurrido en una o varias de las siguientes faltas:

a) Que obtuvo el subsidio o el bono con base en el suministro de datos falsos.

b) Que varió o modificó, de forma parcial o total, el destino de los fondos del subsidio o el bono de vivienda obtenido.

El Banhvi estará autorizado para realizar el procedimiento administrativo y cobrar cualquier suma adeudada a su favor, únicamente contra el o los beneficiarios que hayan incurrido en la acción o la omisión de forma directa o personal, sin sancionar a los otros integrantes del grupo familiar ajenos a dicha acción u omisión y sin ejercer en tales casos una acción ejecutiva hipotecaria contra el inmueble, sino una acción monitoria dineraria contra el o los responsables directos, de acuerdo con lo que se determine en la resolución administrativa final. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales previstas en las disposiciones legales correspondientes, los solicitantes o los beneficiarios de subsidios del bono familiar de vivienda que violaran las disposiciones contempladas en el presente artículo, o bien, que se postularan para obtener los beneficios del bono familiar o ya lo hayan recibido, suministrando información falsa o fraudulenta, o bien, ocultando información esencial, de forma parcial o total, quedarán inhabilitados para postularse para un nuevo subsidio, durante un período de diez años, contado a partir de la fecha en que quede firme la disposición o el acto administrativo que declare tal situación. Esta inhabilitación se aplicará únicamente a los miembros del grupo familiar que sean declarados administrativamente como sujetos activos de tal accionar ilícito. En todos los casos, se observará el debido proceso...”(el destacado es nuestro)

Como queda evidente, la participación y la cesión por parte de los postulantes, de las gestiones de trámite del bono familiar de vivienda, a las empresas constructoras, podrían generarle responsabilidades, en caso de que dichas empresas incurran en alguna de las faltas que señala el artículo, con el objetivo de realizar su negocio y actuando por cuenta del postulante al subsidio, sin que exista regulación sobre este tema.

Por otro lado, el artículo 113 del Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, establece lo siguiente:

“Artículo 113.—Prohibición de delegar funciones: Las Entidades Autorizadas no podrán delegar ni contratar con otras personas, físicas o jurídicas, la tramitación de los créditos o subsidios del Sistema. Asimismo, **ninguna persona, física o jurídica, con o sin fines de lucro, podrá participar en los trámites de postulación a los beneficios de los créditos del Sistema y del Bono Familiar de Vivienda en todas sus etapas, con excepción de las asociaciones cooperativas, asociaciones específicas de vivienda, asociaciones solidaristas y de desarrollo comunal, alrededor de las cuales estuvieren organizados los futuros beneficiarios. Estos grupos deberán actuar en todo caso sin fines de lucro no pudiendo recibir pago alguno de sus asociados por la participación en el respectivo proyecto. La Entidad Autorizada debe velar por el cumplimiento de esta disposición.”**(el destacado es nuestro)

En concordancia con lo anterior, el Reglamento sobre la Organización y Funcionamiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, establece en su artículo 9 lo siguiente:

“Artículo 9- Prohibición de delegar funciones: Las Entidades Autorizadas no podrán delegar ni contratar con otras personas, físicas o jurídicas, la realización de los actos previstos en los incisos a) y b) del artículo anterior. Asimismo, **ninguna persona, física o jurídica, con o sin fines de lucro, podrá participar como intermediarios en los trámites colectivos por proyectos, de postulación a los beneficiarios del Bono Familiar de Vivienda, con excepción de asociaciones cooperativas, civiles, solidaristas y de desarrollo comunal, alrededor de las cuales estuvieren organizados los futuros beneficiarios. Estos grupos deberán actuar en todo caso sin fines de lucro y deberán comunicar a la respectiva Entidad Autorizada los pagos que recibieron sus asociados con miras a la participación en el respectivo proyecto.**

La selección de los desarrolladores de vivienda será responsabilidad exclusiva de cada Entidad Autorizada, la cual deberá guiarse por criterios de eficiencia y excelencia técnica y los antecedentes del desarrollador, tanto dentro como fuera del Sistema.” (el destacado es nuestro)

Como se puede observar, con las disposiciones de estos dos artículos las empresas constructoras, no pueden participar en los trámites de postulación de beneficiarios del Bono Familiar de Vivienda en todas las etapas, solo lo pueden hacer las organizaciones a las que hacen referencia estos artículos, dejando claramente establecido que estos grupos deberán actuar en todo caso, sin fines de lucro, sin que puedan recibir pago alguno de sus asociados por la participación en los proyectos.

Bajo esa tesitura, especialmente la actuación presentada en el 68.13% de los casos evaluados, en donde se da la existencia de una participación de una persona física o jurídica en el proceso de trámite del bono familiar de vivienda o confección del expediente correspondiente, relacionada con la empresa constructora que construiría la vivienda con el subsidio, cuyo objetivo es facilitar a las familias el proceso tedioso de obtención y entrega de toda la documentación correspondiente, estaría incumpliendo con las disposiciones de este artículo, debiendo las Entidades Autorizadas tomar las medidas de control necesarias para corregir esta situación.



BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA

AUDITORIA INTERNA

EVALUACIÓN SOBRE PAGOS POR TRÁMITE DEL SUBSIDIO DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA

Informe de Auditoría DE-ESP-006-2018

No obstante lo anterior, es necesario considerar que este artículo del Reglamento de Operaciones del SFNV, está vigente desde la creación de este reglamento, sin que haya sufrido ningún tipo de revisión, que valore los cambios sufridos por los procesos de trámite de los subsidios durante casi 30 años; asimismo, la participación de las empresas constructoras dentro del SFNV, ha sido de aceptación general de todos los actores dentro del Sistema, incluyendo al BANHVI, en donde incluso es notable en los expedientes que se tramitan sobre los subsidios, la referencia o diferenciación de algunas de las empresas constructoras que los emiten, incluyendo sus logos en las carátulas, sin que esta condición haya sido cuestionada por años.

La aceptación de la participación de las constructoras en el proceso de trámite de los subsidios y la necesidad de controlar la actuación de estas empresas, ha llegado al punto de registrarlas dentro del Sistema de Vivienda del BANHVI, al menos en un porcentaje aceptable, pues como se muestra en este estudio, existen muchas constructoras más que trabajan directamente con los beneficiarios. Este registro ha permitido conocer información estadística sobre su actuación, la cantidad de casos que tramitan y las Entidades Autorizadas a través de las cuales procesan expedientes. Esta información también podría permitir, establecer controles, conocer la calidad del servicio que cada empresa presta a los beneficiarios, e incluso ubicar casos cuando una constructora tenga problemas financieros y pueda generar abandono o mal uso de los recursos públicos que se le desembolsa para el desarrollo, especialmente de casos individuales.

III. CONCLUSIONES

3.1 En relación con la satisfacción general de los beneficiarios, de la prestación de los servicios relacionados con la obtención de un bono familiar de vivienda, los resultados obtenidos por la Auditoría Interna en este estudio, permiten concluir un nivel de satisfacción mucho mayor al reportado en las encuestas de la Contraloría General de la República, en casi un 40% de los beneficiarios entrevistados, pasando de un 53% en la encuesta a un 92.31% en nuestro estudio; no obstante, se desconocen los atributos específicos con que se dimensionó la eficiencia en la mencionada encuesta.

3.2 Los resultados del estudio realizado por la Auditoría Interna, permiten confirmar los resultados obtenidos por la Contraloría General de la República, en relación con la dificultad de realizar el proceso y la cantidad de tiempo que transcurre desde el inicio del trámite de un bono familiar de vivienda, hasta la obtención de la vivienda debidamente construida, señalando que un 85% de los ciudadanos lo considera difícil, donde independientemente del cumplimiento de la “Ruta Crítica” vigente, se tardaría al menos cinco meses en este proceso, pero que en la realidad y para un porcentaje importante de los subsidios, estos trámites pueden tardar más de un año.

No obstante lo anterior, actualmente se trabaja en el desarrollo del Proyecto Tecnológico del “Expediente Electrónico”, que se encuentra bastante avanzado y cuyo propósito es precisamente reducir los plazos y controlar de mejor manera la tramitología de los expedientes del Bono Familiar de Vivienda y eliminar el trasiego físico de información, entre las Entidades Autorizadas y el BANHVI.

3.3 Sobre lo señalado en la encuesta de la Contraloría General de la República, respecto de la necesidad de los ciudadanos a optar por pagar a terceros para una mayor celeridad en el trámite del bono familiar de vivienda y que un 41.2% de las personas confiesa haber pagado para que le hicieran los trámites para optar por un bono familiar de vivienda, los resultados obtenidos por la Auditoría Interna, evidencian que los postulantes al subsidio, no están pagando por el trámite del bono, únicamente un 13.19% señala haber realizado pagos a las empresas constructoras o tramitadores y esos pagos corresponden a conceptos debidamente justificados, diferentes al trámite del subsidio. No se comprobó para ninguno de los casos, la existencia de pagos para el trámite y mucho menos para acelerar el proceso de obtención del bono.

3.4 Los costos para acceder al bono familiar de vivienda, de acuerdo con el contenido de este estudio, son elevados para todos los postulantes, llegando incluso a un 28.75% del valor de las viviendas, sin considerar los gastos legales, ni otros no referenciados al monto del bono, excepto los que tramitan el subsidio a través de los programas del artículo 59 de la Ley 7052, dado que en estos casos la mayoría de los gastos están incluidos como parte del subsidio. No obstante lo anterior; las familias que presentan sus casos a través de empresas constructoras consolidadas, ven reducidos esos gastos, especialmente en lo relacionado con los costos de Dirección Técnica, Planos y Presupuesto y en algunos casos, otros rubros relacionados.

Sin embargo, a pesar la cantidad de gastos y los montos que tuvieron que desembolsar, las familias son conscientes de que los mismos son necesarios para poder obtener su vivienda y aceptan y justifican los pagos realizados al respecto, al punto de que un 91.21% de las familias, consideran esos gastos aceptables y necesarios para el proceso de obtención de su vivienda y ajenos en su mayoría al BANHVI, por lo que este factor, no debería ser relevante al momento de calificar el servicio que presta el BANHVI y las Entidades Autorizadas, durante la obtención del beneficio del bono familiar de vivienda.

3.5 El mercado de desarrollo de vivienda de interés social, ha venido experimentando un incremento, en la participación de empresas debidamente organizadas, para la construcción de este tipo de soluciones habitacionales, al respecto se han venido generando algunos controles que permiten determinar la participación de estos actores dentro del SFNV; sin embargo, tal como se muestra en los resultados, aún existe un grupo importante de empresas desarrolladoras que no están registradas en las Bases de Datos del BANHVI y que negocian directamente con los beneficiarios, la realización de trámites y construcción de sus viviendas. Al respecto, ya existen recomendaciones de esta Auditoría Interna, para que se regule el registro de estas empresas en el Sistema de Vivienda.

3.6 El BANHVI a través de la Dirección FOSUVI, específicamente del Departamento de Análisis y Control, no cuenta con mecanismos de verificación que le permitan determinar y valorar, los procesos de trámite de los subsidios del bono familiar de vivienda que tramitan las Entidades Autorizadas, debido a las limitaciones en los Sistemas de Información, únicamente se puede controlar los subsidios, hasta que se registran los expedientes en el Sistema de Vivienda. Tampoco se cuenta con información estadística, que permita determinar el comportamiento de trámite y pago de los subsidios y el eventual cumplimiento de la “Ruta Crítica” de los subsidios.

La condición anterior, aunada a las limitaciones de personal con que cuenta el Departamento de Análisis y Control, requiriendo programar de forma periódica, la evaluación de los expedientes a las Entidades Autorizadas, limitan el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos del bono familiar de vivienda, a pesar de que se procura respetar el principio de “Primero en Tiempo, Primero en Derecho”.

3.7 Existe una evidente y clara participación de tramitadores y empresas constructoras, en los procesos de gestión del bono familiar de vivienda, en todo el territorio nacional, reflejándose en nuestro estudio un 68.13% de subsidios, tramitados por estos actores, proceso que facilita a las familias la obtención del subsidio, principalmente en las zonas rurales más alejadas de los centros de población.

De acuerdo con el análisis de ventajas y desventajas de la participación de estos tramitadores o empresas constructoras, se puede concluir que su gestión hace más eficiente el funcionamiento del Sistema, pero a su vez genera una serie de riesgos que pueden afectar a los postulantes al subsidio y debilita el control que puedan ejercer las Entidades Autorizadas y que no existen controles que mitiguen esos riesgos.

De forma adicional, independientemente de que la participación de estos actores dentro del Sistema, sea de aceptación general, tanto en las Entidades Autorizadas, como en el BANHVI, la



BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA

AUDITORIA INTERNA

EVALUACIÓN SOBRE PAGOS POR TRÁMITE DEL SUBSIDIO DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA

Informe de Auditoría DE-ESP-006-2018

cesión por parte de los postulantes, de las gestiones de trámite del bono familiar de vivienda, a las empresas constructoras podría generar responsabilidades en caso de incumplimiento de las disposiciones del artículo 169 de la Ley 7052.

3.8 Aunado a lo anterior, tal como se señala en el informe, el trámite de los subsidios a través de las empresas constructoras y tramitadores, incumple con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y el artículo 9 del Reglamento sobre la Organización y Funcionamiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en relación con la “Prohibición de delegar funciones” a que se refieren dichos artículos. Lo anterior, independientemente de que este articulado no haya sido revisado desde su creación, hace más de 30 años y no incorpora los cambios sufridos por el proceso de trámite del subsidio durante ese período de tiempo.

IV. RECOMENDACIONES

De conformidad con las directrices vertidas por la Contraloría General de la República se procede a transcribir el artículo No. 37 de la Ley General de Control Interno No. 8292.

Ley General de Control Interno No. 8292

“Artículo 37.—Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38.—Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.”

A la Junta Directiva del BANHVI

5.1 Considerando los cambios sufridos por los procesos de trámite del bono familiar de vivienda, el crecimiento del mercado de participación de empresas constructoras que realizan el proceso total de gestión de los subsidios y la aceptación generalizada dentro del SFNV de la participación de empresas constructoras en los mencionados procesos, valorar la conveniencia de derogar los artículos 113 del Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y el artículo 9 del Reglamento sobre la Organización y Funcionamiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en relación con la “Prohibición de delegar funciones” a que se refieren dichos artículos.

Caso contrario, girar las instrucciones necesarias a la Gerencia General, para que realice las comunicaciones a las Entidades Autorizadas y establezca los controles necesarios para prohibir la participación de las empresas constructoras y tramitadores dentro del mercado de viviendas de interés social y exijan el trámite directo con los postulantes en las diferentes ventanillas de las Entidades Autorizadas.

Esta recomendación se considerará cumplida, con la remisión a esta Auditoría Interna del respectivo acuerdo de Junta Directiva y la comunicación a las entidades autorizadas o el detalle de mecanismos de control a implantar para respetar la normativa vigente.



Nivel de riesgo: Alto

5.2 Requerir de la Gerencia General, establecer los mecanismos de control necesarios para regular la participación de empresas constructoras en el trámite de los subsidios del bono familiar de vivienda y los límites de su participación y en caso de derogación de los artículos mencionados en la recomendación 5.1, definir los mecanismos de control necesarios para aprovechar las ventajas descritas en este informe y cubrir los riesgos detectados en las desventajas determinadas para las familias postulantes, así como cualquier otro que la administración considere relevante.

Esta recomendación se considerará cumplida, con la remisión a esta Auditoría Interna del respectivo informe de la Gerencia General.

Nivel de riesgo: Alto

A la Gerencia General del BANHVI

5.3 Requerir de la Dirección FOSUVI, a través del Departamento de Análisis y Control, que verifique que el nuevo Sistema de “Expediente Electrónico”, contemple la generación de información sobre el cumplimiento de plazos en el trámite de los subsidios, que permita medir la eficiencia y eficacia de dicho proceso, tanto a nivel general, como a nivel de cada una de las Entidades Autorizadas que presentan casos para aprobación.

En caso de que no se contemplen este tipo de controles, solicitar su inclusión dentro del nuevo Sistema.

Esta recomendación se considerará cumplida, con la remisión a esta Auditoría Interna del respectivo informe de la Dirección FOSUVI o la solicitud al Departamento de Tecnologías de Información de la incorporación de los controles.

Nivel de Riesgo: Alto

Aprobado: MBA. GUSTAVO FLORES OVIEDO
AUDITOR INTERNO
