



INFORME FINAL DE AUDITORIA

Proyectos N° 1.14.02.02,
1.15.02.02 y 1.16.02.02.

Programa de Arbolado Urbano,
Conservación de Espacios Verdes
y Creación de Nuevos Espacios
Verdes año 2000.

Auditoria de Gestión

Año 2000

Buenos Aires, Mayo del 2003

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 piso 5º Capital Federal

Presidente

Dr. Vicente Mario Brusca

Auditores Generales:

Dr. Jorge Argüello

Dr. Nicolás Corradini

Dra. Noemí Fernández Cotonat

Dr. Daniel Rodríguez

Dra. Gabriela Serra

Dr. José María Pazos

**Código del proyecto:**

1-14-02-02, 1-15-02-02 y 1-16-02-02

Nombre:

Programas de Arbolado Urbano, Conservación de Espacios Verdes y
Creación de Nuevos Espacios Verdes Año 2000
Auditoría de Gestión.

Objeto:

Programas Presupuestarios N° 112, 113 y 116 de la Jurisdicción 33,
Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Año 2000.

Objetivo:

Evaluar la adecuación de los recursos presupuestarios al cumplimiento de
los objetivos de los programas, en términos de eficacia y eficiencia.

Alcance:

Las actividades críticas de los programas 112, 113 y 116 (que resultaron
seleccionadas a los efectos de su evaluación), así como la naturaleza y
alcance de los procedimientos de auditoría aplicados, fueron determinados
considerando los resultados de auditorías anteriores.

Período bajo examen:

Año 2000

Equipo designado:

Ing. Adrian Quaini (Supervisor)
Arq. Mario Sabugo
Dr. Carlos Monclus
Srta. Miriam Rojo



Informe Final de Auditoría
Proyectos 1.14.02.02 - 1.15.02.02 - 1.16.02.02

Sra. Presidenta
Legislatura de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires
Lic. María Cecilia Felgueras

1. INTRODUCCIÓN

En uso de las facultades conferidas por el Art. 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, por los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70 y en cumplimiento de la planificación institucional aprobada por Resolución N° 62/2001 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES procedió a efectuar una auditoría de gestión en el ámbito de la Dirección General de Espacios Verdes (DGEV), dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional (SMAYDR), la cual tuvo a su cargo los Programas Presupuestarios N° 112, 113 y 116 de la Jurisdicción 33 durante el año 2000.

2. OBJETO

Programas Presupuestarios N° 112, 113 y 116 de la Jurisdicción 33, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, año 2000.

3. OBJETIVO

Evaluar la adecuación de los recursos presupuestarios al cumplimiento de los objetivos de los programas, en términos de eficacia y eficiencia.

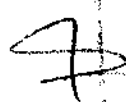
4. ALCANCE

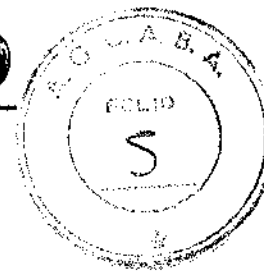
El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aplicándose los siguientes procedimientos de auditoría:

- Análisis y evaluación de estructuras, procesos, circuitos administrativos, fuentes y usos de información correspondientes a las actividades críticas seleccionadas.
- Análisis y evaluación de las leyes, los decretos, las ordenanzas, las resoluciones y normativa referidas al objeto de la auditoría.
- Análisis y evaluación de informes de auditorías anteriores¹.
- Análisis de antecedentes y de documentación suministrada por la DGEV y por distintos organismos del Gobierno de la Ciudad.

¹ Ver capítulo Aclaraciones Previas del presente Informe.




República Argentina / Ciudad de Buenos Aires
Informe Final
de la
Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires



- Análisis y evaluación de publicaciones referidas al objeto de la auditoría.
- Realización de entrevistas.
- Comprobaciones matemáticas.

Enfoque y criterios aplicados para el análisis: En base a la información relevada y analizada en oportunidad de los proyectos de auditoría "Legal y Financiera" sobre los tres programas, se aplicó la metodología de trabajo que se indica a continuación, mediante la cual se construyó una matriz de criterios y actividades que sirve de base para los cálculos y comparaciones para el análisis de la gestión de los programas:

a) **Criterios de auditoría:** La auditoría de gestión se realizó según evaluación de los siguientes criterios:

1. De las 3E (eficacia, eficiencia, economía);
2. De brechas;
3. Normativos-técnicos;
4. Presupuestarios;
5. Biológicos-ecológicos;
6. Urbanísticos- territoriales;
7. Históricos;
8. Comparativos.

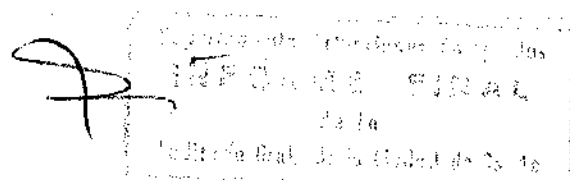
b) **Áreas productivas o actividades críticas:** Las actividades seleccionadas para la aplicación de estos criterios son aquellas que de acuerdo al relevamiento previo fueron consideradas como críticas, son:

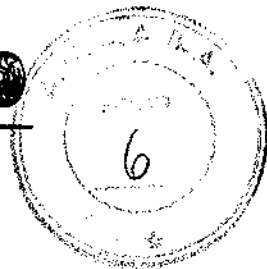
1. Generales de programa (112, 113, 116);
2. Plantación (nueva y de reposición) (112);
3. Poda correctiva (o corte de ramas) (112);
4. Extracciones (de árboles en peligro, relocalización, etc) (112);
5. Carpeta Verde (113);
6. Limpieza y Corte de Césped (113);
7. Patios de Juego (113).

c) **Matriz de Criterios y Actividades:** De la combinación de ambas series (criterios y actividades) se determina la siguiente matriz para el análisis de la gestión de los programas.

5. LIMITACIONES AL ALCANCE

La ausencia de un sistema de información para la planificación y el control de gestión que incluya un sistema de costos formalmente implementado, impidió conocer en su totalidad y con exactitud la asignación de recursos a las distintas actividades y tareas desarrolladas





por el organismo en los programas 112, 113 y 114.

6. ACLARACIONES PREVIAS

- a) **Auditoría previa:** La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires realizó en la DGEV el examen de los Programas 112, 113 y 116 correspondiente al período 2000 cuyos informes finales fueron aprobados por el Colegio de Auditores el 19/02/02, 23/12/02 y 20/08/02 respectivamente.

b) **Objetivos:**

Programa 112; Este programa se ocupa de la prestación de Servicio Público primario de saneamiento, reforestación, desrame y poda ecológica de todas las especies arbóreas tendientes al embellecimiento de las diferentes arterias de la Ciudad. La plantación puede ser efectuada en planteras existentes (reposición) o en planteras a construir (plantación nueva). La poda puede ser correctiva (para equilibrar peso) o consistir en desrame de ejemplares para el despeje de luminarias, semaforización y/o de frentes edilicios. La extracción se realiza por encontrarse el ejemplar en peligro de caída, por hallarse seco, semiseco o inclinado.

Programa 113 El objetivo a cumplir es el mantenimiento y conservación de los distintos espacios verdes de la ciudad, mediante emprendimientos propios y de terceros, incluyendo la conservación de la carpeta verde de parques y plazoletas, corte de césped, limpieza, riego y tarea de botánica aplicada. Además realiza, la reparación y pintado de los diversos patios de juegos infantiles, como así también los trabajos de albañilería que requieran los mismos.

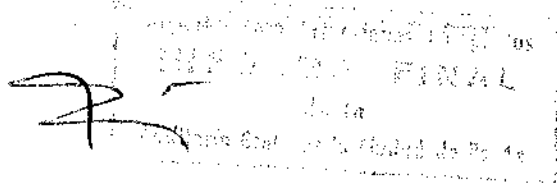
Programa 116 El objetivo a cumplir es el de transformar zonas sin fin determinado en espacios verdes que pasan a formar parte del paisaje de la ciudad. Esta tarea se realiza mediante emprendimientos propios y de terceros.

- c) **Estructura Organizativa de la DGEV:** Sobre este aspecto se remite a la lectura del Anexo I del Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.08.1.00. Programa Espacios Verdes aprobado el 26/06/01 por el Colegio de Auditores de la AGCBA.

7. OBSERVACIONES

1. En relación a la planificación presupuestaria:

- 1.1. La formulación de las metas físicas de los programas presupuestarios 112, 113 y 116 no es producto de una planificación estratégica y operativa que tome como base las necesidades, antecedentes y/o estadísticas elaboradas por la DGEV



La DGEV lleva registros y estadísticas de sus actividades que no se contemplan en las actividades definidas como servicio público final para los programas 112 y 113 conforme a la Ley de Presupuesto.

Programa 112

La meta física, según se presenta en la Ley de Presupuesto, se refiere a "50.000 árboles" mientras que el Programa 112 involucra un conjunto de actividades (plantación, extracción, poda, etc.) cuya diversidad y peso relativo quedan confundidos en el citado valor global, siendo que en el Informe DGEV 4281², se dan precisiones sobre tales metas sectoriales, pero las mismas no adquirieron formalidad normativa³.

ACTIVIDAD	META Cantidad	% TOTAL OPERACIONES
Plantación	22.500	45
Retiro	10.000	20
Poda	17.500	35
TOTAL	50.000	100

Por su parte, a partir de los datos consignados en dicho informe la producción real para el período auditado fue la siguiente:

Actividad	Producción: cantidad	% total operaciones
Plantación	16.171	35
Retiros	5.974	13
Podas	3.018	7
Corte ramas	10.329	22
Corte raíces	3.897	8
Zanjeos	1.071	2
Intervención en ramas	5.557	12
Total	46.017	100

Programa 113

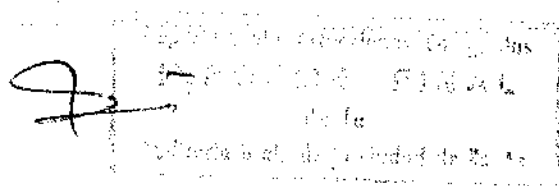
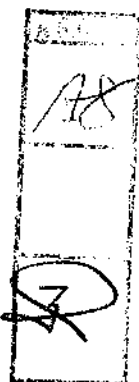
La meta explicitada por la DGEV en la Ley de Presupuesto es general para todas las actividades siendo la misma de 1187 Ha. de espacios verdes a conservar y mantener.

Se aclara en la respuesta 1.12 de la DGEV (Informe 4281) que "La meta a alcanzar es cubrir la demanda que por reparaciones se originan por el uso indebido de los juegos y por actos vandálicos".

No parece razonable atribuir todas las necesidades a los "usos indebidos" ya que los usos apropiados y el simple paso del tiempo también generan necesidades de mantenimiento.

² Fuente: Nota N° 2565- SMAyDR- 2000.

³ El citado informe adjunta el pedido de la Legislatura porteña sobre cumplimiento de las metas planteadas en el anteproyecto presupuestario definidas según las tres actividades indicadas en el cuadro de detalle, mientras que en el anteproyecto presupuestario del año 2000 tales metas son definidas con otro formato



Además, así definida la meta presupuestaria, solo podría asociarse con la producción de la actividad de carpeta verde (botánica aplicada), y de ningún modo en conservación y mantenimiento de patios de juegos.

El criterio adoptado, al carecer de una unidad de medida general que abarque todas las actividades del mismo, no refleja las necesidades propias de la actividad, generando la imposibilidad de realizar una evaluación de la eficacia del programa

1.2. La meta física anual establecida para el Programa 113 en la ley de Presupuesto de 1.187 Ha⁴, ha sido justificada por el organismo en base a consideraciones erróneas en cuanto a su ámbito de incumbencia⁵.

A este esquema debe observarse que:

- a) **Se verificó que la meta física contenida en la Ley de presupuesto (1397.94 Ha) incluye los espacios verdes apadrinados, que involucran una superficie de 90,1 Ha⁶, 360 Ha de la Reserva Ecológica y las 150 Ha correspondientes a la meta física prevista para todo el año 2000 en el programa 116 (creación de nuevos espacios verdes), cuando la superficie a considerarse como meta física en la ley de presupuesto para la prestación de servicios de mantenimiento de espacios verdes no debió tener en cuenta aquellas superficies apadrinadas y las incluidas en otros programas como la Reserva Ecológica e incluir como máximo la mitad de los nuevos espacios verdes que se prevén crear durante el año 2000, de lo cual resulta una superficie de 1.022,9 Ha⁷.**
- b) **Se verificó que la superficie sobre la cual se realizaran tareas de conservación de espacios verdes planteada como meta física definida en la ley de presupuesto 2000, difiere de la superficie registrada en las series estadísticas emitidas por la DGEV. Esto genera una diferencia entre la totalidad de servicios a prestar de acuerdo a la asignación presupuestaria y el servicio efectivamente prestado y registrado en los en las series estadísticas.**
- c) **Se observa inconsistencia en la definición y tratamiento de actividades sobre el sector de 360 Ha. denominado Reserva Ecológica (según fs. 6, Informe 4281) "... que por sus características no requiere de la intervención de esta Dirección General" y que normativamente se define como "educativo- científico" esté a cargo o forme parte de la jurisdicción operativa del organismo auditado, al cual, como**

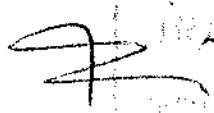
⁴ Partiendo de la superficie general del padrón de espacios verdes de 1.397.9423 Ha., a las que se restan 360 Ha. de la Reserva Ecológica "... que por sus características no requiere de la intervención de esta Dirección General" y se suman las 150 Has que se preveía incorporar en el curso del 2000, arribando a 1187,9 Ha

⁵ Fs. 6, Informe 4281

⁶ Allí se agrega que, a un costo mensual por Ha. de \$1200, el ahorro anual representado por la gestión de padrinazgos asciende a \$ 1.297.440. Pero este costo es de "limpieza y corte de césped", y deben adicionarse mantenimiento de mobiliario y juegos, colocación de césped, flores y arbustos. Por su parte, los funcionarios de la DGEV sugieren que en los espacios verdes apadrinados frecuentemente son requeridos los servicios (y por tanto de los recursos) de la DGEV

⁷ $(1397.9423 - 90.1 - 360 + (150/2)) = 1022.9$




FOLIO FINAL
de la
Dirección General de Espacios Verdes

declara, no le corresponde intervenir en el área. En este mismo sentido se observa que la administración local carece de una definición normativa que establezca unívocamente que es un "espacio verde".

- d) **Se observa la falta de criterio técnico fundado que de sustento a la definición de las áreas verdes.**

Según opinión de una publicación de la Universidad de Buenos Aires⁸, sin contar las "reservas naturales" de Costanera Sur y Ciudad Universitaria se puede estimar que del total de la superficie de los diversos tipos de espacios verdes, **el 75% corresponde a las áreas específicamente verdes, y el 25% restante a las áreas secas**, tales como caminos, senderos, terrazas, patios de juego y otras.

Con este criterio, el 75% verde de las 1187 Ha. definidas en la Ley de presupuesto o sea 890.25 Ha, corresponden a carpeta verde y si el 25% anualmente de esta se degrada, resulta que se deberían reponer, 222,56 Ha.

Ello sin perjuicio de que además deberían descontarse los espacios ocupados por espejos de agua, fuentes y estanques (lagos de Palermo, Parque Centenario, estanque de Plaza Francia, etc.)

- 1.3. **Se verificó el incumplimiento de proyectos enunciados en la Ley de Presupuesto correspondientes al programa 116.**

Algunos proyectos enunciados en el presupuesto (Tomo 1, Sec. V, Principales políticas sectoriales, pp. 80- 81), como parte de los programas de la DGEV no aparecen durante el año auditado como obras concretadas, siendo que el presupuesto asignado fue devengado en un 98%, así sucedió con el Triángulo del Este y con los trabajos en la Ciudad Universitaria.

- 1.4. **Se observa en la ley de presupuesto la inclusión dentro del programa 113 de Proyectos que involucran actividades definidas en los programas 112 y 116.**

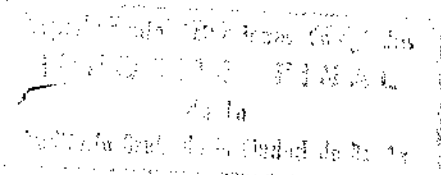
En la ley de presupuesto del año 2000 (Tomo 3, pág. 1442- 3), se asignan al programa 113° siete "proyectos", cuyos objetivos no se ajustan a los establecidos para el programa de conservación de espacios verdes. También se observa que el proyecto "Grandes obras de remodelación y creación de espacios verdes" podría corresponder por su índole al P. 116. Finalmente, no es clara la pertinencia de las "obras bajo autopista" en las acciones de la D. G. Espacios Verdes.

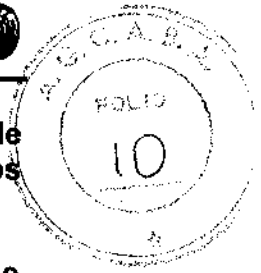
2. **En relación a la planificación de gestión en general:**

- 2.1. **Se verificó la falta de planificación de las actividades propias de la administración, conforme lo establece el Art. 61, inc. 31 y 32**

⁸ Gustavo Nizzero (titular de Planificación de Espacios Verdes, Fac. Agronomía, UBA), "Los árboles del olvido", Revista Encrucijadas, N° 1, UBA, noviembre de 2000.

⁹ Algunos de los mismos son reconocidos en el Informe DGEV 4281, que introduce los montos asignados



del Decreto 5720/72, como así también la falta de planificación de las compras y contrataciones de bienes y servicios necesarios para la ejecución de los programas para el período auditado.

- 2.2. Se verificó la ausencia de un diagnóstico específico que determine la tasa requerida de producción periodizada de cada actividad del programa 112 (extracción, poda y plantación), para completar y mantener en condiciones adecuadas el arbolado público urbano.**

Sin el mencionado diagnóstico se torna imposible valorar las tareas previstas (metas) y los resultados alcanzados (producción), a la vez que se imposibilita realizar un adecuado control de gestión y determinación de metas con una base sustentable

Los registros de la serie estadística del Programa no diferencian las plantaciones nuevas y de reposición, inhabilitando su empleo en sucesivos estudios y diagnósticos, no habiendo estimaciones de periodización en cuanto a las necesidades de plantación (nueva) de especies arbóreas.

- 2.3. No hay un estudio o diagnóstico de tipo zonal, asimilable a un examen de “brechas”, en torno a la determinación de la demanda potencial de necesidades cuantitativas y cualitativas de patios de juegos, como actividad incluida dentro del programa 113.**
- 2.4. Ausencia de diagnósticos que permitan estimar las demandas – potencial y registrada- referentes a las necesidades de los programas.**

- 2.4. Ausencia de diagnósticos que permitan estimar las demandas – potencial y registrada- referentes a las necesidades de los programas.**

Programa 112

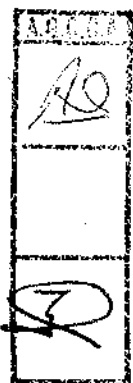
Se verificaron falencias en la determinación de la masa arbórea de la ciudad por dos razones:

- a) No se toman en cuenta las áreas arboladas de espacios de dominio público como ser áreas vacantes, cementerios, laterales de autopistas, aeropuerto, parques escolares y hospitalarios, dado que no son considerados estrictamente parques, plazas o espacios verdes.
- b) No se toman en cuenta las áreas arboladas de espacios de dominio privado como son las viviendas unifamiliares y multifamiliares, áreas industriales y comerciales, clubes y campos deportivos.

- b) No se toman en cuenta las áreas arboladas de espacios de dominio privado como son las viviendas unifamiliares y multifamiliares, áreas industriales y comerciales, clubes y campos deportivos.

Programa 116

El Informe 4281, en su respuesta 1.2. indica que "No existe diagnóstico para la elección de los espacios verdes, sino que se trata de superficies que la Ciudad recupera o incorpora por cesión de otros organismos, por la finalización de concesiones y/o por decisiones políticas que cambian la utilización de diversos terrenos en espacios públicos"



2

13 FINAL

En cuanto a la proyección de necesidades, se responde (1.3), que *"no existe proyección alguna, pero sí la necesidad de incremento en la relación de hectáreas verdes por habitante de la ciudad"*.

Puede observarse que no se justifica esta carencia de criterios estratégicos, desde que otros documentos del propio GCBA, (como Secretaría de Planeamiento Urbano, Plan Urbano Ambiental, Informe de Diagnóstico, Tomo 2, Buenos Aires, 1999, pp. 61-77) señalan que (a, p. 62) *"... la cuantificación de espacios verdes públicos de diferentes escalas se encuentra en numerosos trabajos (Nomenclador de Espacios Verdes de la Ciudad de Buenos Aires, Mapa. Mapi, Los Espacios verdes en la Capital Federal)"* por lo que se (b, 70- 71) recomiendan múltiples lineamientos propositivos, que van desde la coordinación con los partidos del Conurbano hasta una campaña de concientización sobre *"la importancia del incremento de la vegetación en los espacios privados residenciales, de trabajo y de estudio"*

En este sentido, un análisis preliminar de las brechas de gestión conduce a reconocer una "demanda potencial" ya estudiada por vías geográficas y poblacionales (los conocidos coeficientes de m²/hab.) en otros trabajos y antecedentes (Mapa- Mapi/ PUA) que de todos modos debería programarse según determinados **lapsos de ejecución**; una producción planificada para el 2000 (de 150 Ha.); y una producción registrada formalmente (16,7 Ha) cuyas diferencias son vertiginosas

Programa 113

Se verificó la falta de un inventario actualizado de los espacios verdes existentes y las correspondientes mensuras de superficie de los mismos.

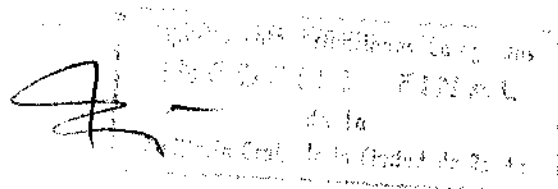
Se observa que el organismo carece de estudios o diagnósticos que permitan establecer su "capacidad instalada", en términos de los resultados de producción que alcanzaría normalmente en función del empleo de sus diversos recursos fijos.

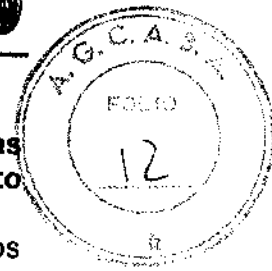
No se efectúan estudios y/o diagnósticos que justifiquen la correcta aplicación de innovaciones de manera que las mismas se hagan en forma congruente con los proyectos paisajísticos existentes, especialmente en vista de la concepción patrimonial de los espacios verdes como "jardines históricos."

Habiéndose declarado que es usual la ejecución de plantaciones obstructivas de arbustos (para impedir usos inconvenientes, como la práctica de fútbol, etc.),¹⁰ A este respecto, la Dirección General (fs. 6/ 4281) señala que *"la compatibilización se realiza consensuado con las ONGs y los vecinos a fin de modernizar su funcionalidad sin alterar la profundidad del proyecto original"*, aunque no se ha provisto a esta auditoría actas, documentaciones u otras evidencias de este tipo de procedimiento, ni de sus lugares de aplicación.



¹⁰ A este respecto puede recordarse, hacia 1995, la demolición del núcleo de juegos de la Plaza República del Perú, en Salguero y Figueroa Alcorta, obra debida al paisajista brasileño Burle Marx, episodio que despertó grandes protestas precisamente por la cuestión patrimonial.





2.5. Ausencia de diagnósticos acerca de necesidades diferenciadas de las diferentes zonas o sector urbanos determinados respecto a las actividades contempladas en los programas auditados.

Acerca del programa 116, se proporcionó un listado de espacios verdes diferenciados geográficamente por zonas correspondientes a los Centros de Gestión y Participación; pese a ello no se hallaron estudios o diagnósticos que conduzcan a las programaciones especiales según las particularidad o necesidades de las diversas zonas urbanas; como así tampoco proyecciones sobre las necesidades de creación de espacios verdes en el mediano y largo plazo.

Según informe 4281 fs 24 pto.1.2 "No existe diagnóstico para la elección de los espacios verdes, sino que se trata de superficies que la Ciudad recupera o incorpora por cesión de otros organismos.....".

Respecto al programa 113, la DGEV reconoce que: "No existen estimaciones diferenciadas por zonas de la ciudad a fin de clarificar el grado de distribución de los espacios verdes por CGP" (Informe 4281, fs.6)

2.6. No se hallaron criterios o diagnósticos biológicos-ecológicos acerca de la relación entre la necesidad de poda y/o extracciones y la especie y antigüedad de los individuos arbóreos, como parte integrante del programa 112.

2.7. Dentro del programa 113, no se hallaron evaluaciones del estado general de los patios de juegos considerados como conjuntos; por tanto no hay diagnósticos cualitativos de su condición operativa. En consecuencia, la frecuencia de mantenimiento de los patios de juego no surge como relevante de ninguna programación o planificación.

De la tabla que sigue se deduce que en promedio ($564/274=2,06$) cada patio de juego fue reparado más de dos veces en el año; pero por lo antedicho no se advierte si esa proporción es adecuada; tampoco se puede percibir la magnitud promedio de tales arreglos. De tal manera no hay aproximación posible a un análisis de eficacia.

Según el cuadro que sigue (de la serie estadística, surgida del Informe 4281):

2000	Existencia anterior	Existencia actual	Reparación juegos	Pintura. Juegos	Albañilería ¹¹	Mant 3ª ed
Ene	269	270	56	8	3	2
Feb	270	270	44	8	5	2
Mar	270	270	42	8	4	1
Abr	270	270	43	5		
May	270	271	41	7		
Jun	271	273	40	10		
Jul	273	274	47	9		
Ago	274	274	36	7		
Set	274	274	47	5		

¹¹ Desaparecen en abril de 2000 por cambio metodología de serie estadística

AGCBA
FOLIO 12
FOLIO 12
FOLIO 12
FOLIO 12

Oct	274	274	65	4		
Nov	274	274	57	6		
Dic	274	274	46	9		
Total			564	86		

- 2.8. **Respecto del Programa 112 se verificó la falta de un inventario actualizado de los ejemplares del arbolado público de la ciudad, así como la evaluación de las especies.**

No se ha cumplido la obligación de confeccionar "... un inventario de actualización permanente de los ejemplares del arbolado público existentes en la Ciudad de Buenos Aires", "incluyendo la proporción de las especies, la evaluación de sus características y aplicaciones, su estado fitosanitario, su distribución..." tal como prescribe la Ordenanza 44.779/91 en sus art. 9° y art. 4°.

- 2.9. **No se hallaron manuales de procedimientos acerca las actividades de los programas 112, 113 y 116.**

La importancia de la existencia de estos manuales radica en la necesidad de contar con pautas claras y bien definidas para la realización de tareas sensibles sobre el patrimonio de la ciudad. Por ejemplo, acerca de los pasos y supervisiones que se deben respetar para determinar la necesidad de extracción de un árbol, acerca de los procedimientos y técnicas de proyecto y ejecución de los espacios verdes.

3. En relación a la información de gestión y costos:

- 3.1. **Se observaron diferencias significativas en la información sobre gestión suministrada por la DGEV en lo que hace a niveles de producción de los programas.**

Programa 112

De la información consignada por el organismo surgen diferencias sustanciales en cuanto a la cantidad de servicio ejecutado en el período auditado.

Ello surge de los datos informados por la DGEV a partir de las según los informes 3976-DGEV-2001 y 4281-DGEV-2001¹², los cuales se presentan en el cuadro siguiente, indicando en el mismo la variación en la registración de los mismos:

Actividad o Tarea	(A) Producción total según Informe. 3976	(B) Producción total según Informe. 4281	Variación B - A
Plantación (nueva/ reposición)	15.740	16.171	431

¹² Ambos informes fueron suministrados a esta Auditoría por el Organismo con una diferencia de 45 días uno de otro, en respuesta a un pedido por nota.

Actividad o Tarea	(A) Producción total según Informe. 3976	(B) Producción total según Informe. 4281	Variación B - A
Retiros (extracción)	5.564	5.974	410
Podas	3.018	3.018	0
Corte ramas	0	10.329	10.329
Corte raíces	0	3.897	3.897
Zanjeos	0	1.071	1.071
Intervención Ramas	0	5.557	5.557
Producción Anual	24.322	46.017	21.695

Sin embargo, es necesario aclarar que el incremento entre ambos valores de producción se funda en que, en el segundo caso, se introducen operaciones registradas por el Departamento de Arbolado Urbano, pero no computadas en la serie estadística, entre las que se incluyen: corte de ramas, corte de raíces, zanjeos e intervención de ramas y brazos

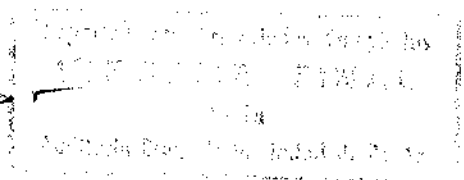
Asimismo no se especifica en las series estadísticas examinadas de la DGEV si los datos consignados en las mismas incluyen solamente árboles, o árboles y especies arbustivas; tampoco es del todo nítido si se incluye solamente el arbolado de alineación (calles), o si se suman los individuos arbóreos de los espacios verdes.

Programa 116

Se observa una significativa diferencia entre la información obtenida de las series estadísticas generadas por la DGEV respecto de las actividades desarrolladas en el programa 116 y la información suministrada por la Dirección General en virtud de esta auditoría.

La meta presupuestaria general para las actividades de creación y transformación de áreas sin fines específicos en espacios verdes, definida en la ley de presupuesto fue de 150 Ha, mientras que la producción lograda se encontró entre 0,88 Ha (según surge de la información presentada en la serie estadística de enero a diciembre de 2000), y 16,7706 Ha de acuerdo a otra información suministrada por la DGEV. que toma como referencia los datos¹³, en donde se

¹³ Vale dejar constancia de que en el Informe 4281 se mencionan otros nuevos espacios verdes supuestamente creados bajo este programa presupuestario, algunos de ellos de magnitud muy significativa (por ejemplo, Parque de los Niños (Gral. Paz, Cantilo, Río de la Plata); Parque Warnes (Ex albergue); S/D (Costanera Rafael Obligado frente a Rodizio), Parque Coconor II (Costanera R. Obligado y La Pampa) "Dejándose constancia de que a todos

incluyeron actividades de remodelación y creación de nuevos espacios verdes no informadas en la serie estadística generada por la Dirección General, ni tampoco finalizados" en el año auditado

- 3.2. No se han hallado registros que describan, justifiquen y formen una estadística de las operaciones en los términos del Art 12.de la Ordenanza 44.779/91**

Programa 112

Para las actividades de poda y/ o corte de ramas y extracción del arbolado público la ordenanza establece los tipos de causas de podas, a saber: estado sanitario, obstáculo a accesos vehiculares, obstáculo a obras públicas, y diversos riesgos en cuanto seguridad de la comunidad, de terceros y de bienes, o por la prestación de algún servicio público.

- 3.3. No fue posible valorar el grado de cumplimiento de los reclamos efectuados.**

Programa 116: De la información relevada surge que no se vinculan los reclamos de terceros y los resultados operativos obtenidos por la Dirección, por lo que resulta imposible determinar el grado de atención de los mismos

Programas 112 y 113 Se verificó la falta de registración en el sistema Centro de Reclamo Informatizado de la Ciudad de los trabajos efectuados durante el año 2000 respecto de las actividades desarrolladas.

La Dirección General de Espacios Verdes no se encuentra interconectada con el sistema informático de reclamos del GCBA.

Se observa que, tal como se admite en el Informe 4281, por falta de equipamiento informático, no se ha completado el volcamiento en el sistema CRIC de los trabajos efectuados en el 2000, lo cual hace impreciso el establecimiento de las relaciones entre la demanda registrada y la producción ejecutada.

- 3.4. No se realiza el contralor y/o seguimientos de las tareas correspondiente a las especies plantadas a largo plazo.**

Las plantaciones realizadas por administración no se controlan a posteriori. Se observa que, tal como lo reconoce el organismo, "no se dispone de personal para realizar el contralor y/o seguimientos de las tareas de especies plantadas a largo plazo, sino en un pequeño porcentaje. Las plantaciones realizadas por administración no se controlan a posteriori" (Informe 3976, r. 1.11, fs. 7)

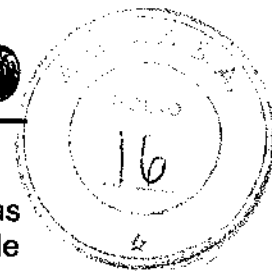
- 3.5. Ausencia de un sistema de seguimiento y control sistemático de la gestión que permita identificar y explicar causas de desvíos a lo programado, así como la implementación de las medidas correctivas correspondientes.**

AGCBA
AS
3

estos espacios verdes les falta realizar el correspondiente relevamiento, razón por la cual no se especifica su superficie." Esta información fue remitida como complemento del informe de referencia arrojando los valores tenidos en cuenta para el índice de eficacia.

¹⁴ Obras no finalizadas Warnes 6 ha, Coconor II 2,55 ha y el parque S/D frente a Rodizio 0,7153 ha

SECRETARÍA DE GOBIERNO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESPACIOS VERDES
FOLIO 15
AGCBA



Sin perjuicio de que de la lectura de las observaciones vertidas precedentemente, se desprende un cuestionamiento de la calidad de la información a partir de la cual se han obtenido los indicadores que a continuación se presentan, consideramos que resultan de utilidad como puntos de referencia aproximados para medir la brecha entre los resultados proyectados y alcanzados en la ejecución de las actividades auditadas.

Se verificaron desvíos entre las metas físicas ejecutadas según información obrante y las planteadas en la Ley de presupuesto.

Programa 112

La Meta Física presentada en el presupuesto para la actividad de plantación dentro del programa 112 se vio cumplida en un 71,7%.

Partiendo de lo señalado por el organismo en el Informe 4281, referido a una meta de 22.500 árboles a plantar. La producción lograda representa:

$$\frac{16.171}{22.500} = 71,78\% \text{ de la meta prevista.}$$

Adicionalmente se puede percibir que la producción del año 2000 (16.171) es inferior al promedio "histórico" del trienio (32.670,67), lo que representa un 49%, proporción incluso inferior a la reducción general de la producción del programa (76%), tal como emerge de la tabla siguiente.

concepto	Total 98	Total 99	Total 2000	Total 98-2000	Promedio 98-2000	2000/promedio %
Plantación (nval rep)	40.515	42.226	16.171	98.912	32.670,67	49
prod. total anual de servicios	62.904	71.828	46.017	180.749	60.249,67	76

Se verificó una reducción¹⁵ de la eficacia prevista para la actividad de extracción dentro del programa 112.

De lo señalado por el organismo en el Informe 4281, referido a una meta de 10.000 árboles a retirar y de la producción lograda durante el año 2000 se deduce que la eficacia fue de:

$$\frac{5.974 \text{ árboles}}{10.000 \text{ arboles}} = 59,74\%$$

¹⁵ Cabe aclarar que la citada observación no busca una explicación acerca de por que no se extrajeron mas árboles, sino que toma como validez una meta física planteada en la ley de presupuesto que se supone tiene su base en una programación derivada en estudios y diagnósticos acerca de la actividad de extracción para el año 2000.

Adicionalmente se puede percibir que la producción correspondiente al año 2000 (5.974) es inferior al promedio "histórico" del trienio (6.954,33), lo que representa una reducción del 86% respecto al previsto

concepto	Total 98	Total 99	Total 2000	Total 98-2000	Promedio 98-2000	% 2000/promedio 98-2000
Retiros (extrac)	6350	8539	5974	20863	6954,33	-86
Prod. Total anual	62904	71828	46017	180749	60249,67	-76

Se observó a partir de la definición de indicadores una reducción de la eficiencia de las actividades previstas por los programas respecto de las ejecutadas en el período auditado.

Se evidencia una reducción del 21,65% entre la eficiencia prevista y la eficiencia alcanzada al finalizar el período.

La eficiencia general prevista del Programa queda expresada por el cociente entre el monto total presupuestado (crédito original) y la meta física programada en la ley de presupuesto; es decir:

$$\frac{\$ 3,74 \text{ millones}}{50.000 \text{ arboles}} = \frac{\$ 74,79}{\text{árbol}}$$

La eficiencia general alcanzada puede expresarse como el cociente entre el monto total devengado y la producción alcanzada, es decir:

$$\frac{\$ 4,39 \text{ millones}}{46.017 \text{ árboles}} = \frac{\$ 95,47}{\text{árbol}}$$

Con tales valores, puede observarse la relación entre ambos tipos de eficiencia:

$$\frac{\text{eficiencia prevista}}{\text{eficiencia alcanzada}} = \frac{74,79}{95,45} = 78,35\%$$

Programa 113

Se evidenció una reducción del 19,44% entre la eficiencia prevista y la eficiencia alcanzada al finalizar el período.

La eficiencia general prevista del Programa, examinando se obtiene de la aplicación de los recursos asignados, y puede expresarse como cociente entre el monto total presupuestados y la meta física programada en la ley de presupuesto; es decir:

$$\frac{\$ 21,88 \text{ millones}}{1.187 \text{ Ha}} = \frac{\$ 18.436,52}{\text{Ha}}$$



AGCBA
FOLIO 17
2000

La eficiencia general alcanzada puede expresarse como el cociente entre el monto total devengado y la producción alcanzada¹⁶, es decir:

$$\frac{\$ 23,41 \text{ millones}}{1.023 \text{ Ha}} = \frac{\$ 22.887,33}{\text{Ha}}$$

Relacionando ambos cocientes se podrá calcular la evolución de la eficiencia respecto de los parámetros presupuestados, obteniéndose que:

$$\frac{\text{eficiencia prevista}}{\text{eficiencia alcanzada}} = \frac{\$ 1.536,38}{\$ 1.907,28} = 80,56\%$$

Se verificó una eficacia de 28 % en la actividad de botánica aplicada Asumiendo para el cálculo, y siguiendo la serie estadística (Informe 3976, fs. 40) que refiere una producción anual de 4.007,4409 Ha., lo que promedia 333,95 Ha. mensuales. Este valor referido a la cantidad de hectáreas a mantener concluye en que la eficacia resulta muy por debajo del objetivo (que sería de valor 1) como 333.95/ 1187: 0.28.

Asimismo se debe tener en cuenta que este dato se encuentra distorsionado, dado que el organismo computa la producción de jardinería mediante el procedimiento de sumar la totalidad de la superficie de un espacio verde donde se efectúa esta tarea aunque no necesariamente la misma abarque físicamente tal área. Así se reconoce (Informe 4281, fs. 8, r. 1.19) al indicar que "Corte de césped y limpieza es la cantidad de has. de los espacios verdes donde se realiza la citada tarea." De esta manera, computando la producción con independencia de sus dimensiones reales, debe observarse el riesgo de generar confusiones e inconsistencias en torno a los presupuestos, los recursos, las estadísticas y las evaluaciones de la producción.

Programa 116

Se evidenció una reducción del 89,48% entre la eficiencia prevista y la eficiencia alcanzada al finalizar el período.

La eficiencia general prevista del Programa queda expresada por el cociente entre el monto total presupuestado (crédito original) y la meta física programada en la ley de presupuesto; es decir:

$$\frac{\$ 6,94 \text{ millones}}{150 \text{ Ha}} = \frac{\$ 46.248,27}{\text{Ha}}$$

La eficiencia general alcanzada puede expresarse como el cociente entre el monto total devengado y la producción alcanzada, es decir:

¹⁶ La cifra de 1023 Ha consideradas para el cálculo, fueron obtenidas a partir de aplicar los conceptos vertidos en la obs. N° 3 inc. b)

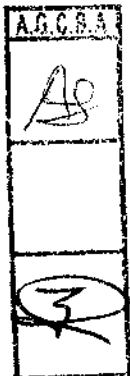
$$\frac{\$ 7,37 \text{ millones}}{16,7706 \text{ Ha}} = \frac{\$ 439.444,7}{\text{Ha}}$$

Con tales valores, puede observarse la relación entre ambos tipos de eficiencia:

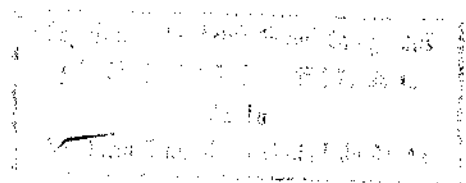
$$\frac{\text{eficiencia prevista}}{\text{eficiencia alcanzada}} = \frac{46.248,27}{439.444,7} = 10,52\%$$

4. Ausencia de un sistema de costos que permita desagregar costos por actividad en las tareas efectuadas por Administración.
- 4.1 La falta de determinación de los costos de las actividades desarrolladas por administración en la DGEV, imposibilita el control comparativo de eficiencia y economía de los programas respecto de las actividades propias y tercerizadas¹⁷, como así también queda impedida una evaluación de los costos por comparación con valores corrientes de mercado.
5. En relación a la gestión de recursos humanos
- 5.1 La falta de una estructura formal que determine las responsabilidades primarias y acciones de las unidades de organización por debajo de la dirección general, así como información detallada sobre la dotación del personal asignado a cada una de ellas imposibilitó el análisis de indicadores salariales según las actividades desarrolladas por los agentes ocupados

En cuanto a la gestión de los recursos humanos, el organismo no cuenta con información satisfactoria sobre la dotación que cumple funciones, los perfiles laborales, la descripción de las tareas y puestos de trabajo, las necesidades de capacitación, etc.



¹⁷ Nota 4281 fs 4, punto 1.20



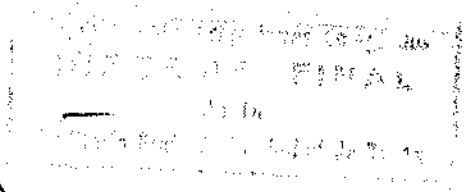
8. RECOMENDACIONES

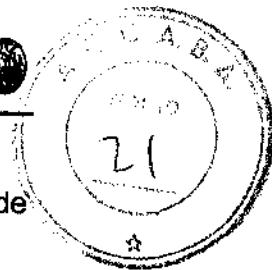
1. En relación a la planificación presupuestaria

- 1.1. Formular metas físicas presupuestarias como producto de una planificación estratégica y operativa que tome como base las necesidades, antecedentes y/o estadísticas elaboradas por la DGEV.
- 1.2. Definir adecuadamente las metas físicas presupuestarias de acuerdo al ámbito de acción de la DGEV.
- 1.3. Cumplimentar los proyectos enunciados y que forman parte de la ley de presupuesto que rige el programa
- 1.4. Incluir dentro de los programas presupuestarios solo aquellos proyectos y/o actividades que les son propias, de acuerdo a la definición primaria de actividades.

2. En relación a la planificación de gestión en general:

- 2.1 Establecer y confeccionar un plan de compras y contrataciones que permita planificar de manera eficaz las actividades tercerizadas y las propias de la administración, conforme lo establece el Art. 61, inc. 31 y 32 del Decreto 5720/72
- 2.2 Establecer tareas tendientes al desarrollo de un diagnóstico específico de todas las tareas necesarias para completar y mantener en adecuadas condiciones el arbolado público urbano
- 2.3 Establecer diagnósticos zonales en función de la demanda potencial de necesidades cuantitativa y cualitativas de la actividad Patios de Juegos
- 2.4 Elaborar diagnósticos y estimaciones que permitan estimar las demandas -potencial y registrada- referentes a las necesidades específicas de los programas auditados
- 2.5 Elaborar diagnósticos acerca de las necesidades diferenciadas de las diferentes zonas o sector urbanos determinados respecto a las actividades contempladas en los programas auditados
- 2.6 Desarrollar estudios e investigaciones que permitan formar criterios o diagnósticos acerca de la relación entre la necesidad de extracciones y la especie y antigüedad de los individuos arbóreos
- 2.7 Desarrollar evaluaciones y diagnósticos del estado general de los patios de juegos considerados como conjuntos.
- 2.8 Realizar un inventario actualizado de ejemplares del arbolado público de la ciudad, con una base científica de acuerdo a lo estipulado por la Ordenanza 44.779/91 en sus art. 9° y art. 4°.





2.9 Desarrollar manuales de procedimientos que contemplen la totalidad de las actividades desarrolladas por los programas.

3. En relación a la información de gestión y costos:

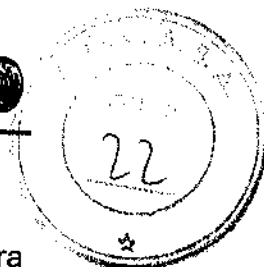
- 3.1. Establecer mecanismos adecuados de registración y definición de actividades desarrolladas por los programas, de manera de contar de manera clara y precisa con información que permita evaluar el logro de los objetivos propuestos.
 - 3.2. Establecer mecanismos de acción tendientes a generar estadísticas de las operaciones de poda y corte de ramas en los términos de la Ordenanza 44.779/91 en su Art 12.
 - 3.3. Determinar procedimientos estandarizados para la recepción de reclamos y registración de operaciones y efectuar la carga de dichos datos en el sistema informático de reclamos del GCBA.
 - 3.4. Disponer de los medios necesarios para desarrollar el control y seguimiento de las tareas de plantación de especies en los plazos adecuados.
 - 3.5. Establecer un sistema de seguimiento y control sistemático de la gestión que permita identificar y explicar causas de desvíos a lo programado, así como la implementación de las medidas correctivas correspondientes.
4. Ausencia de un sistema de costos que permita desagregar costos por actividad en las tareas efectuadas por Administración.
- 4.1. Establecer un sistema de costos que permita determinar adecuadamente los costos insumidos en las actividades desarrolladas por la administración, específicamente en aquellas actividades prestadas por terceros.

5. En relación a la gestión de recursos humanos

- 5.1 Establecer una estructura organizativa formal que determine misiones y funciones del personal asignado a los programas.



AGCBA FINAL
10/10
10/10



9. CONCLUSIÓN

La auditoría de gestión efectuada sobre los programas 112, 113 y 116 para el ejercicio 2000 revela, como puntos salientes la ausencia de planificación estratégica y operativa, basada en políticas técnicas – urbanísticas – operativas definidas, de instrumentos de seguimiento de la gestión y de criterios normados para la selección de obras.

En consecuencia no se encuentra desarrollado en el organismo una función de gestión sobre las actividades propias de los programas que contemplen una planificación estratégica de las mismas, orientada al logro de los objetivos institucionales con criterios definidos de efectividad y eficiencia.

El desarrollo de esta función requeriría para su control a su vez el establecimiento de parámetros objetivos que permitan realizar una comparación entre los resultados esperados y los obtenidos a efecto de determinar desvíos y generar eventuales acciones correctivas.

Dr Vicente M. Brusca
Presidente
Auditoría General de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

