

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Proyecto 1.03.02

Mantenimiento Urbano por Administración

Octubre de 2004

**AUDITORÍA GENERAL
DE LA CIUDAD DE
BUENOS AIRES**

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales

Dr. Nicolás Corradini

Lic. Josefa Prada

Dr. Vicente Brusca

Lic. José Luis Giusti

Dra. Alicia Boero

Dr. Rubén Campos

CÓDIGO DE PROYECTO:

1.03.02

NOMBRE:

Mantenimiento Urbano por Administración.

OBJETIVO:

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa.

OBJETO:

Auditoría de Gestión

ALCANCE:

Año 2002.

PROGRAMA PRESUPUESTARIO:

Año 2002 Programa 3002 – Jurisdicción 30.

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Ente de Mantenimiento Urbano Integral - EMUI
Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

EQUIPO DESIGNADO:

Cdor. Eduardo Favilla (Supervisor)

Dra. Valeria Donnantuoni

Ing. Gustavo Pagnani.

Arq. Andrés Abba.

Lic. Mario Correa

Dr. Edgardo Díaz.

Sr. Jorge Passarelli.

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 1.03.02**

**Sr. Presidente
De la Legislatura de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires
Lic. Jorge Telerman
S / D**

INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70, procedió a efectuar un examen en el ámbito del organismo descentralizado Ente de Mantenimiento Urbano Integral – EMUI, que se halla circunscripto en la órbita de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

1. OBJETO

Programa 3002 de la Jurisdicción 30, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, año 2002. Auditoría de Gestión.

2. OBJETIVO DE LA AUDITORIA

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa.

3. ALCANCE

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley de la CABA N° 325.

Para la elaboración de la presente auditoría se aplicaron los siguientes procedimientos de auditoría:

a. De auditoría tradicional:

1. Entrevistas al personal jerárquico.
2. Análisis de la normativa vigente aplicable al EMUI.
3. Relevamiento de los aspectos presupuestarios.
4. Visitas a la Planta y Depósitos de Castaños 2350 .
5. Cotejo y análisis de la información suministrada por el ENTE.
6. Determinación de una muestra de las transacciones registradas en la Cuenta de Inversión en base a un criterio de selección conceptual de las operaciones.
7. Análisis de los expedientes de compras y contrataciones.

8. Relevamiento de las estructuras funcionales existentes, y sus recursos humanos respectivos, orientado a la identificación de las unidades afectadas al programa bajo análisis.

b. De auditoría de gestión:

1. Análisis del control interno del sistema de estadística.
2. Confección de los indicadores aplicando el modelo de las cuatro brechas respecto de las metas físicas y presupuestarias.
3. Confección de indicadores aplicando el método de las cuatro brechas respecto a la atención de los reclamos por el mantenimiento de la vía pública.
4. Relevamiento del mecanismo de control y ejecución de las obras que hacen a las misiones y funciones específicas del EMUI.
5. Análisis de las fórmulas utilizadas para la elaboración de la mezcla asfáltica.
6. Análisis del consumo y control interno del movimiento en depósito de los materiales.

En función de los procedimientos aplicados, la gestión del programa fue analizada según los siguientes criterios de auditoría, aplicados tanto a la gestión como a los productos finales del Programa (dados por el mantenimiento y obra nueva en las vías de tránsito vehicular y peatonal), los cuales se encuentran desarrollados en el Anexo correspondiente:

- Modelo de las cuatro brechas.
- Definición de Área Críticas
- Criterios normativo – técnicos.
- Criterios presupuestarios
- Criterios comparativos.

Respecto del modelo de cuatro brechas¹ se analizó la gestión, con las limitaciones señaladas en el Punto 4 - Limitaciones al Alcance, respecto de las acciones realizadas con relación a:

- a. la satisfacción de la demanda (necesidad pública), la capacidad de producción y el volumen de obra ejecutada,
- b. las metas físicas establecidas por el EMUI, y
- c. la atención de reclamos de bacheo, y
- d. la atención de reclamos de bacheo en función de las metas físicas.

Muestra.

¹ La descripción de la metodología aplicada y el detalle analítico realizado se expone en el Anexo III del presente Informe

Sobre la base de las registraciones contables expuestas en la Cuenta de Inversión, el análisis de la gestión del Ente se concentró en la siguiente muestra económica:

Conceptos	Crédito Vigente	Monto Cuenta de Inversión Devengado	Objeto de Auditoría	Muestra	Porcentaje
1. Gasto en personal	6.941.703,00	6.676.652,57	0,00	0	
2. Bienes de Consumo	2.857.346,00	1.704.284,50	1.704.284,50	951.718,71	55,84%
3. Servicios no Personales	1.528.706,00	927.327,62	927.327,62	232.741,77	25,10%
4. Bienes de Uso	388.500,00	180.597,79	180.597,79	148.885,44	82,44%
5. Transferencia	42.750,00	36.913,80	0,00	0	
Totales	11.759.005,00	9.525.776,28	2.812.209,91	1.333.345,92	47,41%

✓ Administración de obras – Auditoría de Gestión

En función al análisis de la gestión del EMUI en relación al control de las obras y su administración, se elaboró una muestra y posteriormente, se analizó toda la documentación provista por el Sector Estadística y Control de Gestión, perteneciente a las obras incluidas.

El criterio para la realización del muestreo fue seleccionar 6 (seis) obras sobre un total de 19 (diecinueve), representativas del 31,58% de la cantidad de obras ejecutadas; del 61,06% de los metros cuadrados de Carpeta de Rodamiento ejecutada y del 45,44% del total de toneladas de Mezcla Asfáltica utilizada.²

En la obra 22/b N° 1215, Av. Santa Fe entre Bonpland y Serrano, se analizaron todos los comprobantes sobre el material provisto por el EMUI desde su planta productora de mezclas asfálticas de Av. Castañares, la Orden de Compra para los trabajos de fresado, las mediciones de los trabajos realizados, su certificación y/o facturación; el alquiler de maquinarias y transporte de terceros, su Orden de Compra y su facturación. No pudieron analizarse los remitos correspondientes al material provisto por AUSA, por carecer el organismo de los mismos.

La presente auditoría se realizó entre el 1° de junio y el 30 de septiembre de 2003.

² En función del análisis efectuado, se determinó analizar como área crítica al "Sector Mantenimiento en la Vía Pública". Ver Anexo correspondiente.

4. LIMITACIONES AL ALCANCE

Nuestro examen sobre la gestión del Ente de Mantenimiento Urbano Integral, se vio limitada debido a :

- Falta de precisión en la información de la magnitud de la red vial vehicular y peatonal existente, de las distintas tipologías que la componen³, el estado actual de la misma en función de su antigüedad, características constructivas, mantenimiento y vida útil prevista.

Ante esta situación, nuestro trabajo tomó como válido el universo definido en la nota N° 2471-DGAOP-2002, en las cuales se nos informa que las vías de tránsito de la Ciudad de Buenos Aires totalizan 44.956.000 M2, compuesto por 30.240.000 M2 de red vehicular y 14.716.000 M2 de red peatonal.

A la fecha del presente informe, estaba en proceso de elaboración por parte del organismo auditado un Sistema de Gestión de Pavimentos (SGP) que tiene por objeto cubrir la falta de información con el detalle descrito ut-supra, teniendo además en cuenta la cuantificación y calificación de la red de tránsito pesado, redes primarias, secundarias y terciarias.

- No se tuvo acceso a los comprobantes que respaldan las registraciones contables que figuran en la Cuenta de Inversión por pagos efectuados con la caja chica especial de la Subsecretaría de Logística y Mantenimiento, por valor de \$ 95.554,50 que representan el 7,16% de la muestra seleccionada (\$1.333.345,92)
- Por último, el Sector Estadística, dependiente del Área Técnica del EMUI, no justificó ni informó a la fecha en que se procede a redactar el presente informe, sobre las diferencias detectadas, por el equipo de auditoría, al cruzar las cantidades totales anuales de superficie ejecutada de cada actividad con la sumatoria de los valores mensuales de los mismos ítems del período auditado. En consecuencia, el equipo de auditoría se encontró limitado a tener que tomar dichos valores como teóricos para aplicar los procedimientos de auditoría.

5. ACLARACIONES PREVIAS

a. Ente de Mantenimiento Urbano Integral. Régimen Jurídico y Estructura Organizativa.

El Ente de Mantenimiento Urbano Integral fue creado en fecha 5 de agosto de 2000 mediante Ley 473. La reglamentación (parcial) a la mencionada legislación fue otorgada por Decreto N° 1394 – GCBA /2001, de fecha 17 de septiembre de 2001. Por lo tanto, la Ley 473 y su Decreto Reglamentario N° 1394/ 2001 son las normas fundamentales que rigen el funcionamiento y las

³ De acuerdo al material y tecnologías utilizadas se clasifican en: pavimentos flexible asfaltos, pavimentos rígidos hormigón y pavimentos de granito y granitullo.

actividades del EMUI, para mayor detalle se remite a la lectura del Anexo II del presente informe).

b. Relación EMUI – AUSA.

Durante el periodo auditado, se relevaron diversas tareas realizadas por el EMUI en combinación con AUSA.

Por una parte, existe un convenio suscripto el 29 de abril de 2002, por el cual AUSA se obligó a aportar los insumos para la elaboración de mezclas asfálticas, y el EMUI, la fabricación de las mezclas, la colocación de concreto asfáltico y cordón cuneta de hormigón para concretar la terminación de las obras del distribuidor de tránsito ubicado en la intersección de la Autopista AU7 con la Avenida 27 de Febrero. En este sentido, cabe recordar que el carácter de ente descentralizado con personalidad pública estatal y autarquía financiera, administrativa y presupuestaria que tiene el EMUI, lo habilita para suscribir convenios como el de marras.

Asimismo, el EMUI realizó, desde el mes de noviembre de 2002 la inspección de obras de pavimentación ejecutadas por AUSA dentro del marco de los Decretos 524 GCBA/02 y 1162 GCBA 2002 (que autorizan a AUSA a realizar obras, prestar servicios o proveer bienes en compensación por el pago del canon de recaudación de peajes). Estas tareas de inspección de obras se encuadran dentro del art. 5 inc. i) de la Ley 473, que habilita al EMUI a “Proyectar y presupuestar los trabajos extraordinarios que se realicen en su área de influencia”⁴. La aprobación de la ejecución de los trabajos extraordinarios está en cabeza de la SOySP (conf. art. V inc. i) del Decreto Reglamentario 1394/02). Es por ello, que el EMUI realizó las tareas de inspección en base a resoluciones emitidas por dicha Secretaría del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

c. Metas físicas.

La cuantificación de las metas físicas para el año 2002 fue determinada en función del volumen de obra realizado para cada actividad durante el ejercicio anterior (2001); de acuerdo con la información recabada por el Sector Estadísticas.

En este sentido, el total de metros cuadrados ejecutados por el EMUI durante el período 2001 fue de 742.981,70 m² de los cuales, el 42% (313.909,50 m²) correspondió a obras de bacheo y el 58% restante

⁴ A su vez, el art. V inc. i) del Decreto Reglamentario N° 1394/02, establece el mecanismo por el cual el EMUI podrá prestar estos servicios, que la reglamentación denomina “trabajos extraordinarios” (entendiéndose por tales a aquellos que no sean consecuencia de la actividad regular del Ente, como así también los que impliquen enajenar bienes, prestar servicios y ejecutar obras que, en razón de su costo y/o envergadura constituyan, ya sea por su trascendencia o características, una prestación heterogénea respecto a las que usualmente ejerce el Ente).

(429.072,20 m²), a obras de pavimentación. En función de esos datos, la meta inicialmente fijada por el EMUI para el año 2002 fue de 712.000 m².

A raíz de los sucesos acaecidos a fines del año 2001, dicha meta física fue reducida a 200.000 m², en relación directa con los reajustes presupuestarios originados en las restricciones económicas imperantes durante el año 2002, por lo que tal reducción no obedece a una planificación en función de la necesidad pública sino a estrictas necesidades económicas.

A los efectos de analizar la respuesta frente a los reclamos de los vecinos, se tuvieron en cuenta las acciones referentes a las obras de bacheo. La meta física prevista originalmente fue de 313.909,50 m², la cual se redujo a 84.507,89 m² por las razones expuestas en el párrafo anterior.

6. OBSERVACIONES

OBSERVACIONES DE TIPO GENERAL:

ASPECTOS LEGALES.

1. El carácter de ente descentralizado con autarquía financiera, administrativa y presupuestaria que la Ley 473 y su Reglamento le asignan al EMUI pierde virtualidad, asemejándose a un organismo descentralizado, por las siguientes situaciones:
 - ✓ La falta de reglamentación del art. 5 inc. e) de la Ley 473 impide al EMUI contar con una estructura definitiva y reglamento interno propios.
 - ✓ La falta de tipificación de las actividades del EMUI en la Ley Tarifaria vigente durante el período examinado, le impide cumplimentar la función que el art. 5 inc. f) de la Ley 473 le asigna.⁵
 - ✓ La falta de tipificación de las actividades del EMUI en la Ley Tarifaria vigente durante el período examinado, le impide remunerar a su personal con fondos propios (conf. art. IV de la Reglamentación)⁶ por no hallarse en condiciones.
 - ✓ Existe un exceso de intervención de la SOySP, en cuestiones tales como:

⁵ Art. 5 inc. f) Ley 473: "Administrar los recursos (...) que obtenga por la puesta en marcha de programas de mantenimiento integral, auxilio, emergencia, y prestación de sus servicios a terceros"

⁶ Reglamentación del art. 4° de la Ley 473: "La dotación del personal que prestará servicios en el citado Ente será remunerada con fondos propios, conservando la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, por razones de economía funcional, la administración de éstos"

- La elevación del Presupuesto anual al Jefe de Gobierno vía SOySP ordenada por el art. III párrafo 5º, del Decreto Reglamentario).
 - Las contrataciones de insumos para elaboración de mezclas asfálticas; de alquiler de maquinarias viales y de los servicios de fresado (salvo las efectuadas por el régimen de caja chica), fueron realizadas por el Área de Compras y Contrataciones de la SSA de la SOySP y por la Subsecretaría de Logística y Mantenimiento⁷, en oposición al art. 5 inc. h) de la Ley 473⁸, no resultando óbice para la operatividad de este precepto la falta de reglamentación, ya que el EMUI podría haber contratado por sí mismo aplicando la normativa de contrataciones vigente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Esta situación es incompatible con la descentralización y la ostentación de personalidad jurídica.
 - La Reglamentación del artículo 5 inc. i) de la Ley 473 veda al EMUI la toma de la decisión de realizar o no los “trabajos extraordinarios” que debieran realizarse en su área de influencia, poniéndola en cabeza de la SOySP.⁹
 - La reglamentación del art. 5 inc. j)¹⁰ sujeta la ejecución de la función que le confiere la Ley mediante ese artículo a los informes técnicos y dictámenes que le solicite la SOySP, cuando ésta sólo puede ejercer un control administrativo o de tutela sobre el EMUI (que como tal, debe limitarse a la legalidad de los actos y no a la oportunidad, mérito y conveniencia de los mismos).
- ✓ Superposición de funciones con otros organismos: El art. 5 inc. a) de la Ley 473¹¹ asigna al EMUI funciones que realizan otras Direcciones

⁷ Ver Limitaciones al Alcance, del presente informe.

⁸ El art. 5 inc. h) de la Ley 473 asigna al EMUI la función de “adquirir y contratar los bienes y servicios necesarios para la efectiva prestación de los servicios públicos a su cargo”

⁹ El art. 5 inc. i) de la Ley establece, como una de las funciones del EMUI, la de “Proyectar y presupuestar los trabajos extraordinarios que se realicen en su área de influencia”. Por su parte, la reglamentación de esta norma dispone que: “Tendrán naturaleza de trabajos extraordinarios aquellos que no sean consecuencia de la actividad regular del ENTE, como así también los que impliquen enajenar bienes, prestar servicios y ejecutar obras que, en razón de su costo y/o envergadura constituyan, ya sea por su trascendencia o características, una prestación heterogénea respecto a las que usualmente ejerce el ENTE. Previamente, el ENTE deberá suministrar a la SOySP un informe detallado de los trabajos, instancia que evaluará la propuesta mediante informe y opinión fundada al respecto. La SOySP deberá pronunciarse aprobando o desaprobando el proyecto dentro de los treinta días hábiles desde la recepción del informe presentado por el ENTE, entendiéndose el silencio de la SOySP al vencimiento del plazo, como aprobación tácita”.

¹⁰ El art. 5 inc. j) de la Ley 473 dispone que el EMUI deberá “Intervenir a pedido del Poder Ejecutivo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ejecutando tareas inherentes a su objeto o las tareas complementarias que se les requieran”. A su vez, la Reglamentación ordena que: “El ENTE deberá ejecutar las tareas referidas en el inciso así como producir los informes técnicos y dictámenes que le solicite la SOySP dentro de los diez días hábiles a partir de la notificación, salvo que se le impusiere un término menor”.

¹¹ Art. 5 inc. a) de la Ley 473: “Planificar y ejecutar planes de trabajo relacionados con el mantenimiento correctivo y preventivo de pavimentos, pluviales, alumbrado, aceras y todo otro

Generales, de acuerdo a la asignación de misiones y funciones conferidas por el Poder Ejecutivo a los organismos desconcentrados mediante la normativa pertinente¹²: pluviales: a cargo Dirección General Adjunta de Hidráulica; alumbrado: a cargo de la Dirección General Adjunta de Alumbrado Público; y aceras: las asfálticas, son realizadas y reparadas por el EMUI, las restantes, por la Dirección General de Obras Públicas .

CONTROL INTERNO.

2. La falta de reglamento interno impide la implementación del sistema de inspección propio del EMUI que ordena el art. V inc. d) del Decreto reglamentario¹³.
Sin perjuicio de la falta de reglamento interno definitivo, el EMUI carece de normas internas, instructivos y/o manuales de procedimiento provisorios, emanados de su máxima autoridad, que regulen -en forma transitoria- su organización interna.
3. Inexistencia de un sistema de inventario permanente que garantice un correcto control de stock de los productos almacenados. En este sentido, se verificó que:
 - a. Para los materiales que intervienen en la producción de mezclas asfálticas se realiza un control de ingreso y egreso de los mismos fuera del área Depósito propiamente dicho. El control se realiza por personal que depende directamente de la Dirección de Logística y que tiene una relación directa con el responsable de la Planta Asfáltica sin la intervención de los responsables del área Depósito y sus correspondientes sub-Depósitos.
 - b. Error en la confección de las planillas de Stock de productos. Falta de registro en el subdepósito “Materiales de Construcción” del 41% del total de las toneladas de Cemento Portland compradas durante el período auditado, e informadas por el EMUI. Si bien este producto fue destinado a otras áreas (DGOP y Producción Industrial) y/o destinado a obras, no se hace constar en las fichas el ingreso y su posterior destino.

servicio que tenga relación con el servicio de Mantenimiento Integral de la Vía Pública en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires”.

¹² Decreto 1988/00; y normas dictadas con posterioridad que modificaron la estructura organizativa de la Secretaría de Obras Públicas, pero no afectaron la estructura de la Dirección General de Obras Públicas: Decretos N° 654/GCBA/01¹², N° 2055/GCBA/01 y N° 430/GCBA/02, que mantiene las Direcciones Generales adjuntas de Hidráulica y de Alumbrado Público.

¹³ El art. V inc. d) del Decreto reglamentario dispone que “el Ente determinará pormenorizadamente a través de su reglamento interno, un sistema apropiado de inspecciones y vigilancia, atendiendo a principios de inmediatez, optimización y efectividad en el contralor de las obras y servicios a su cargo”

4. Del análisis del Listado de Reclamos del mes de julio, y del cruce de información entre los reclamos notificados por el Centro de Atención de Reclamos (CAR) obrantes en el EMUI y los informados, a esta auditoría, por el CAR como notificados al organismo, se verifica que:
 - ✓ No se registran en el sistema la fecha de notificación al EMUI y su recepción, ni se dejan constancia escrita de la notificación de los reclamos informados.
 - ✓ Falta de correspondencia en la ubicación geográfica de los reclamos.
 - ✓ De los listados aportados por el CAR, éste ha notificado al EMUI un 57% más de reclamos que los que surgen de los listados de notificación entregados por el EMUI.
5. No consta un procedimiento y metodología coordinada entre las distintas reparticiones que entienden en la atención de los reclamos desde la toma de conocimiento hasta la solución de los mismos.

ASPECTOS TÉCNICOS.

DE LA PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN.

6. Para la determinación de las metas físicas del año 2002, se tomaron en cuenta únicamente las estadísticas, sin evaluar ni coordinar con el Área Técnica las obras programadas para el período auditado.
7. La ejecución de obras nuevas de aceras y la atención de su mantenimiento preventivo y correctivo, no se hallan contempladas entre las metas físicas anuales del ente auditado.¹⁴
8. La planificación, programación y ejecución de las obras independientemente de las tareas de bacheo, se realiza sobre la base de la idoneidad del personal ejecutivo, de la capacidad productiva del Ente y de los recursos que se le asignan. En este sentido no se documenta ni los estudios previos, ni la documentación gráfica sobre el área de intervención y sus características, ni las especificaciones para su ejecución, ni el plan de trabajos e inversión previsto con la evaluación de los recursos técnicos, equipos y de personal necesarios; que inclusive permita su ajuste y reprogramación (esto de ser necesario en función de los recursos).
9. Se verificó la inexistencia de un sistema integral de relevamiento terminado y vigente que permita definir la magnitud de la red vial vehicular y peatonal existente, las distintas topologías que la componen,

¹⁴ El art. 5° inc. a) de la Ley N° 473 dispone, entre otras funciones, que el EMUI deberá encargarse del mantenimiento preventivo y correctivo de las aceras.

el estado actual de las mismas en función de su antigüedad, características constructivas, mantenimiento y “vida útil” prevista¹⁵

10. Se verificó la ausencia de planes, programas y proyectos integrales para el desarrollo de acciones en forma coordinada con otros organismos intervinientes (DGOP)¹⁶ que desarrollan acciones similares, a fin de optimizar los niveles de eficiencia y eficacia.
Además deben incorporarse en los mismos las acciones de las Empresas Concesionarias de Servicios Públicos, a fin de minimizar las deseconomías producidas por las reparaciones y mantenimiento de la vía pública, como consecuencia de la intervención previa de dichas empresas o compañías.
11. La falta de antecedentes de las obras impide realizar el control entre los recursos concebidos y los efectivamente empleados. Por otro lado, no permite conocer la programación, el origen de los eventuales ajustes de obra y los criterios aplicados para asegurar la provisión de los insumos de materiales, mano de obra y equipos.

DE LOS PROYECTOS DE OBRA.

12. No constan los proyectos de las obras a ejecutar, con su pliego de condiciones, las especificaciones técnicas, el plan de trabajo y la curva de inversiones.

DE LA DOCUMENTACIÓN DE OBRA.

13. Respecto de las Carpetas de Obra, se observa lo siguiente:
 - ✓ Esta documentación carece de antecedentes, ya que no se deja constancia de los datos que permitan conocer el origen de la obra; la planificación y/o programación en que se encuadró la misma, proyecto, el plan de trabajos y la curva de inversiones que sirvieron como base para evaluar y definir costos, insumos de materiales, mano de obra, equipos y plazos de ejecución.
 - ✓ El 100% de los casos carecen de Orden de Compra de Fresado.
 - ✓ El 100% de las mediciones para la facturación del fresado carecen de las firmas y sellos del personal responsable.

¹⁵ Ya hemos citado el Sistema de Gestion de Pavimentos(SGP) que supliría esta falencia y que esta en vías de terminación.

¹⁶ Las metas plurianuales “responden al Plan de Rehabilitación de Calzadas, elaborado por la DGOP”, estando la inspección a cargo del EMUI desde el 12/9/2.001 según Resolución N° 651-SOySP-2.001.

“El criterio adoptado, en cuanto a la distribución de tareas y zonas urbanas, responde a las características técnicas de la obra a encarar, como así también a evaluaciones prioritarias o de urgencia que el tratamiento del estado de transitabilidad de las redes vehiculares requiere”.

“no se tiene conocimiento de estudios comparativos de metas, costos y resultados de los programas 156-146. Informe N° 3038 – 6/6/03 del Dir. General del EMUI(Ing. Mandolesi) a DGA de DGAY L.

- ✓ El 100% de los casos adolece de la Orden de Compra de alquiler de Maquinarias y Equipos contratados.
14. Respecto de los Partes Diarios, se verificó lo siguiente:
- ✓ Tanto en la descripción de tareas como en la provisión de los insumos (mano de obra, materiales, equipos) se cometen omisiones que en algunos casos debilitan la información¹⁷ suministrada.
 - ✓ En el 67,44 % de los casos, las cantidades ejecutadas fueron corregidas, sin salvar las modificaciones realizadas.
 - ✓ En ningún caso se anulan los renglones en blanco, al momento de confección de los Partes Diarios, de manera de no permitir que puedan agregarse tareas, provisión de materiales, equipos y/o mano de obra, etc.; posteriormente a su confección.
 - ✓ Por último, los mismos no están firmados por el Capataz y/o por el Responsable o carecen de el/los respectivos sellos identificatorios con la determinación del cargo correspondiente.

ASPECTOS CONTABLES.

15. La Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera mediante Resolución N° 1914-SHyF-2002 del 26806/02, autorizó la entrega, al EMUI, de fondos con cargo a rendir cuenta documentada para la adquisición de emulsión asfáltica y combustible destinados a efectuar el mantenimiento de las calles y avenidas de la Ciudad, items no contemplados en el Decreto 2046/76.
16. El EMUI realizó contrataciones con fondos con cargo a rendir cuenta documentada no ajustándose a las disposiciones establecidas por el reglamento de Contrataciones vigente; Resolución N° 1914-SHyF-2002, art. 4°¹⁸; y que la aprobación de dicho gasto se realizó en el marco de las disposiciones del Decreto N° 1370/01, para el 76,74% de los montos relevados¹⁹.

Los montos observados corresponden a las siguientes rendiciones de fondos:

¹⁷ Por ejemplo: se consigna el equipo del GCBA, pero no las horas trabajadas, se consignan los equipos alquilados pero no las horas trabajadas, etc.

¹⁸ Art. 4° : *las contrataciones que deban sufragarse con los fondos cuya entrega se dispone mediante la presente norma deberán ajustarse a las disposiciones establecidas por el Reglamento de Contrataciones en vigor.*

¹⁹ Cabe aclarar que sólo de la rendición del 29/08/02, cuenta rendida N° 776/2002 de \$149.978,69 (adquisición de 227,43 toneladas de cemento asfáltico a REPSOL-YPF S.A.) existen evidencias de que se ha dado cumplimiento a las disposiciones establecidas por el reglamento de contrataciones, de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución N° 1914/ZIF/02, efectuándose llamados¹⁹ a licitación privada y a contratación directa con resultados negativos y que finalmente fue concretada mediante concurso aprobada por Resolución 543/SOSP/2002.

	Cuenta Rendida N° 777/02 Cemento. Asfáltico - YPF		Cuenta Rendida N° 778/02 Bitalco - SHELL		Cuenta Rendida N° 1039/02 ²⁰ Bitalco - SHELL	
	Kgs	Monto	Kgs.	Monto	Kgs.	Monto
C. N° 1	26.420	17.422,67	26.660	17.462,30	26.700	17.488,50
C. N° 2	26.510	17.482,02	26.860	17.593,30	26.840	17.580,20
C. N° 3	24.690	16.281,82	26.180	17.147,90	26.660	17.462,30
C. N° 4	24.740	16.314,79	27.020	17.698,10	26.380	17.278,90
C. N° 5	22.930	15.121,19	25.000	16.768,00	26.380	17.278,90
C. N° 6	2.160	1.424,41	26.680	17.475,40	26.320	17.239,60
C. N° 7	24.830	16.374,14	26.660	17.462,30	26.620	17.436,10
C. N° 8	(2.280)	(1.503,55)	27.300	17.881,50	25.900	16.684,09
C. N° 9			27.180	17.802,90	25.360	16.336,24
C. N° 10					26.460	17.044,83
C. N° 11					25.380	16.349,12
C. N° 12					25.280	16.558,40
C. N° 13					26.300	16.941,76
C. N° 14					26.140	16.838,70
Total	154.560	98.918,04	239.540	157.291,60	366.720	238.517,64

17. La Secretaría de Hacienda y Finanzas mediante la Resolución N° 1565/SHyF/02, del 9/05/02, amplía el monto asignado por Caja Chica Especial²¹, a la suma de \$75.000.- con un límite por comprobante de \$2.500.-, fundamentándose en la inestabilidad económica por la que atraviesa el país y a la variación constante de los precios de los insumos básicos que se utilizan en tareas operativas, imposibilitando al Ente de cumplir con sus funciones específicas.

En este sentido, del análisis de las 11 (once) rendiciones por Caja Chica Especial realizadas en el periodo auditado, el 45,9% de las adquisiciones efectuadas por este sistema pertenecen a cemento, cal, cemento asfáltico, arena, pintura vial Acrílica y ropa de trabajo.

OBSERVACIONES DE TIPO PARTICULAR:

²⁰ El total no invertido de los Fondos entregado de acuerdo a la Resolución N° 33649-SHyF-2002 era de \$243790,80, y como el gasto efectuado fue de \$238.517,64, se procedió a la devolución de \$5.273,17- Ver Bibliorato Contable Informe N° 2052, fs.

²¹ El EMUI tenía asignado el monto de \$25.000.- en concepto de caja chica especial,. Resolución SHyF N° 2053/00 y 1706/02, para cubrir no sólo acciones operativas, como el trabajo en la vía pública (reparación de aceras, bacheo, fresado, construcción y reparación de cordones) sino que también tiene a su cargo la planta de elaboración de asfalto y la fábrica de mosaicos

ESTRUCTURA.

18. Del cruce entre la normativa dictada por el EMUI para proveer su organización interna provisoria y la información suministrada por el Organismo respecto de los recursos humanos del mismo, se detectaron diferencias entre la estructura formal provisoria y la estructura real; así como falencias en las normas de organización interna, así por ejemplo:
 - ✓ Falta de normativa interna que asigne funciones a las siguientes dependencias: Auditoría, Gerencia Administrativa; Área Contable Financiera (esencial para el funcionamiento de un ente descentralizado dotado de autarquía administrativa, financiera y presupuestaria); Sectores Tesorería, Contaduría, Compras y Licitaciones; y Sistemas Informáticos.
 - ✓ Falta de asignación formal de responsables para: Auditoría; Gerencia Administrativa; Áreas Administración²² y Contable Financiera; y Sectores Tesorería, Contaduría y Compras y Licitaciones.
 - ✓ Pese a carecer de asignación formal de funciones y nombramiento de responsable a cargo, el Sector Compras y Licitaciones posee un responsable y 1 agente asignados al mismo
19. El EMUI no realiza la totalidad de funciones que le han sido asignadas mediante el art. 5 inc. a) de la Ley 473²³, ya que los recursos humanos y técnicos transferidos a la organización por el GCBA de conformidad con esa norma, son insuficientes para la ejecución de la totalidad de las tareas allí previstas.²⁴

SECTOR MEZCLAS ASFÁLTICAS.

20. El EMUI utiliza valores teóricos para la cuantificación del consumo de materiales. Esto está dado por el sistema de producción adoptado en la planta para la elaboración de las mezclas asfálticas.
En este sentido, el pesaje de la mezcla de material pétreo impide determinar con precisión la cantidad de cada uno de los componentes pétreos que se incorpora a la producción, ya que no se realiza individualmente.
21. No se hallaron evidencias que acrediten la existencia de un procedimiento que indique los plazos a los que debe ajustarse el Laboratorio para actualizar la Fórmula de Mezcla Asfáltica empleada por el Área Logística.

SECTOR ESTADÍSTICAS.

²² El organismo no aportó constancias acerca de que, luego de la desafectación del Sr. Carosella como responsable de la dependencia (acaecida en el mes de septiembre de 2002), se haya producido la designación formal de otro agente a cargo.

²³ Esta norma dispone que el EMUI deberá realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de pluviales, alumbrado público, aceras y pavimentos.

²⁴ Esta situación fue puesta de manifiesto por el EMUI mediante Informe N° 848 de fecha 03 de junio de 2002, dirigida al Secretario de Obras y Servicios Públicos.

22. El Sector Estadística, dependiente del Área Técnica del EMUI, no justificó ni informó a la fecha en que se procede a redactar el presente informe, sobre las diferencias detectadas, por el equipo de auditoría, al cruzar las cantidades totales anuales de superficie ejecutada de cada actividad con la sumatoria de los valores mensuales de los mismos ítems del período auditado. Ver Limitaciones al Alcance del presente informe.

GESTIÓN.

23. Del análisis realizado mediante la aplicación del modelo de cuatro brechas²⁵ a la gestión del ente auditado surgen las siguientes observaciones:
- a. con respecto a la satisfacción de la demanda (necesidad pública), la capacidad de producción y el volumen de obra ejecutada:
 - o Imposibilidad de determinar la necesidad pública real por la falta de un sistema de relevamiento de la red vial²⁶.
 - o Durante el período auditado la producción del EMUI estuvo por debajo de su capacidad potencial²⁷.
 - b. Con respecto a las metas físicas establecidas por el EMUI:
 - o A consecuencia de ajustes presupuestarios realizados²⁸ la meta física anual sufrió una disminución del 72% respecto de la sancionada.
 - o La meta física lograda en el ejercicio 2002 satisfizo el 17% de la necesidad pública estimada.
 - o La meta física lograda superó en un 63,56% a la vigente.
 - c. Con respecto a la atención de reclamos de bacheo:
 - o Imposibilidad de determinar la necesidad pública real por la falta de un sistema de relevamiento de la red vial²⁹.
 - o No resulta posible determinar el insumo para bacheo pues el Ente no discrimina en su información la cantidad de material asfáltico utilizada para tal fin.

²⁵ Ver Anexo III del presente informe.

²⁶ No obstante, el Presupuesto 2002 define una necesidad real de 2.600.000 m2 basado en la experiencia anterior pero no producto de un relevamiento concreto

²⁷ Se estima que potencialmente su producción debió haber alcanzado un 37% más de lo realizado.

²⁸ Ver Punto 5 c) – Aclaraciones Previas del presente informe

²⁹ Ídem nota al pie N° 25

- o El EMUI produjo o ejecutó el 198,51% de su capacidad potencial de producir o ejecutar tareas de bacheo³⁰.
- d. Con respecto a la atención de reclamos en función de las metas físicas:
 - o A consecuencia de ajustes presupuestarios realizados³¹ la meta física se disminuyó en un 73% respecto de la sanción original.
 - o La meta física lograda en el ejercicio 2002 satisfizo el 33 % de la necesidad pública estimada
 - o La meta física lograda superó en un 76,18% al presupuesto vigente.

7. RECOMENDACIONES

1. Cumplir con establecido en la Ley 473, en lo que respecta al EMUI para que adquiriera la característica de ente descentralizado con autarquía financiera, administrativa y presupuestaria.
2. Dictar el reglamento interno que dispone el Decreto Reglamentario, así como también las normas internas, instructivos y/o manuales de procedimiento, que regulen su organización interna.
3. Establecer un mecanismo de control interno en lo que se refiere al manejo de stocks de materias primas y materiales; garantizado un efectivo control de stock de la mercadería almacenada.
4. Establecer un procedimiento, que permita el seguimiento del Listado de Reclamos y la información proveniente del Centro de Atención de Reclamos (CAR); donde conste las fechas de notificación y recepción de los reclamo en el Centro, su ubicación geográfica, y su notificación fehaciente al EMUI.
5. Contemplar en dicho procedimiento la metodología que permita coordinar los reclamos y su seguimiento posterior, que permita conocer la evolución de los mismos hasta la solución del problema denunciado.
6. Determinar las metas físicas con todas las áreas intervinientes.

³⁰ Cabe señalar que por convenio suscripto el 29 de abril de 2002 AUSA se obligó a aportar los insumos para la elaboración de mezclas asfálticas, y el EMUI, la fabricación de las mezclas, circunstancia que explicaría a *prima facie* la ejecución o producción de “bacheo” por encima de la capacidad teórica. Ver Aclaraciones Previas Punto 5 b) del presente informe

³¹ Ver Punto 5 c) – Aclaraciones Previas del presente informe

7. Contemplar en las metas físicas anuales todas las tareas planificadas por el ente, por ejemplo: la ejecución de obras nuevas de aceras y la atención de su mantenimiento preventivo y correctivo.
8. Incluir dentro de la planificación, programación y ejecución de las obras, toda la documentación técnica necesaria para evaluar las acciones (estudios previos, documentación gráfica sobre el área de intervención y sus características, especificaciones para su ejecución, plan de trabajos e inversión previsto; evaluación de los recursos técnicos, equipos y de personal necesarios).
9. Definir un sistema integral que permita conocer la magnitud de la red vial vehicular y peatonal existente, las distintas topologías que la componen, el estado actual de las mismas en función de su antigüedad, características constructivas, mantenimiento y "vida útil" prevista.
10. Establecer un mecanismo de coordinación para el desarrollo de acciones conjuntas con otros organismos dependientes de la DGOP; a fin de optimizar los niveles de eficiencia y eficacia.
11. Recopilar los antecedentes de las distintas obras encaradas por el EMUI a fin de optimizar el control posterior de las mismas.
12. Incluir en los proyectos de las obras a ejecutar toda la documentación pertinente.
13. Incorporar en las Carpetas de Obra toda la información que permita el seguimiento técnico de la misma.
14. Incorporar toda la información necesaria en los Partes Diarios que permita el seguimiento de la obra, como así también verificar su confección evitando correcciones sin salvar, agregados posteriores, y que los mismos estén firmados por el responsable.
15. Evitar la asignación de fondos con cargo a rendir cuenta documentada, para otros fines que los establecidos en el Decreto 2046/76, que lo reglamenta.
16. Realizar las contrataciones con fondos con cargo a rendir cuenta documentada de acuerdo al reglamento de Contrataciones vigente.
17. Evitar la asignación de fondos a través de Caja Chica Especial para la realización de compras habituales, una vez terminada la emergencia económica indicada en la resolución correspondiente (Resolución N° 1565/SHyF/02).
18. Proceder a la aprobación de la estructura orgánico funcional del EMUI; cumplimentando las designaciones de los responsables de los distintos área y/o departamentos.

19. Adecuar y cumplimentar la estructura a fin de que el EMUI realice la totalidad de funciones que le han sido asignadas mediante el art. 5 inc. a) de la Ley 473.
20. Establecer un sistema de costos que permita el seguimiento de la producción en la elaboración de mezclas asfálticas, y su control con los partes de producción correspondientes.
21. Establecer el procedimiento que indique los plazos en que debe ajustarse las fórmulas de Mezcla utilizada.
22. Establecer un sistema de control estadístico que permita el seguimiento de la información producida por cada uno de los sectores; evitando la duplicación y/o errores de procesamiento de información .
23. Establecer un sistema estadístico de información que permita merituar la gestión del organismo independientemente de los factores situacionales.

8. CONCLUSIONES

La falta de reglamentación de parte del articulado de la Ley 473 en cuestiones vitales para la organización y funcionamiento del EMUI; el exceso de intervención de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos; la falta de inclusión de las actividades del EMUI en la Ley Tarifaria aplicable al período auditado, y la imposición legal de tareas que en los hechos el organismo no puede ejecutar, lo reducen a una mera unidad de organización interna, de características similares a las de un organismo desconcentrado.

La metodología de trabajo del EMUI y de las distintas reparticiones del GCBA intervinientes en la atención de los reclamos, que funcionan como compartimentos estancos, determina la carencia de un procedimiento coordinado y homogéneo para la atención de los mismos.

Finalmente, las fallas en el control interno observadas –atribuibles a la falta de estructura orgánico funcional definitiva y de reglamento interno-, impidieron optimizar la gestión desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia.

ANEXO I

Marco normativo:

- Ley 473.
- Decreto 1.394/01.
- Disposiciones emitidas por el EMUI respecto a la organización interna – transitoria- del mismo:
 - 26/01
 - 33/01
 - 40/01
 - 43/02
 - 55/02
 - 56/02
 - 58/02 (abril 2002)
 - 61/02 (marzo 2002)
 - 80/02

ANEXO II

Ente de Mantenimiento Urbano Integral (EMUI). Régimen Jurídico y Estructura Organizativa.

I. Régimen Jurídico.

El Ente de Mantenimiento Urbano Integral fue creado en fecha 5 de agosto de 2000 mediante Ley 473. La reglamentación (parcial) a la mencionada legislación fue otorgada por Decreto N° 1394 – GCBA /2001, de fecha 17 de septiembre de 2001. Por lo tanto, la Ley 473 y su Decreto Reglamentario N° 1394/ 2001 son las normas fundamentales que rigen el funcionamiento y las actividades del EMUI.

De acuerdo a las reglas citadas, el EMUI es un organismo descentralizado, dotado de personería pública estatal y autarquía administrativa, financiera y presupuestaria³², cuyo control de legalidad es ejercido por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del GCBA, dentro de cuya órbita se encuentra circunscripto.

Como ente descentralizado que es, cuenta con un patrimonio propio, compuesto por bienes (edificios, depósitos, equipos, máquina, vehículos, herramientas, materiales, etc.) que pertenecían a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, y, por imperio del art. 7° de la Ley 473 fueron transferidos por el Poder Ejecutivo a la entidad, como por ejemplo, la Planta elaboradora de mezcla asfálticas de Castaños 2350, los obradores de Tandil y Ameghino y Av. Martín García, así como el 2° Piso del edificio de Av. Independencia 3277.

Objeto

El objeto de la entidad es la “Dirección, administración y ejecución de los servicios públicos de mantenimiento urbano integral en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires”, así como la realización de otras actividades compatibles con su objeto a requerimiento de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (art. 2° de la Ley 473).

Asimismo, el art. II de la reglamentación define el término “Servicio Público de Mantenimiento Urbano”, como “todas aquellas prestaciones, tareas y obras relacionadas a la planificación, preservación, vigilancia, cuidado, defensa, mejoramiento, corrección, restauración y reformulación de los espacios y vías públicas de la Ciudad de Buenos Aires”.

Funciones

³² La atribución de personalidad jurídica propia es una de las características de los entes descentralizados. La autarquía es una consecuencia de ello, ya que si una entidad tiene personalidad jurídica, no se concibe que no pueda administrarse por sí misma. (ver Papel de Trabajo “Estructura EMUI”, obrante en Legajo Corriente, Carpeta Legal, fojas 2266/2578).

Las funciones del Ente de Mantenimiento Urbano Integral están contenidas en los arts. 5° y 6° de la Ley 473, reglamentados por el Decreto 1394/01, y son las siguientes:

- a. Planificar y ejecutar planes de trabajo relacionados con el mantenimiento correctivo y preventivo de pavimentos, pluviales, alumbrado, aceras y todo otro servicio que tenga relación con el servicio de Mantenimiento Integral de la Vía Pública en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (conf. art. 5 inc. a) de la Ley 473).

La reglamentación (art. V inc. a)) dispone que “Cuando las funciones a que se refiere este inciso resultaren de incumbencia originaria de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, las mismas se ejecutarán por delegación de dicha Secretaría, mediante los actos administrativos pertinentes”.

Si bien la norma ordena al EMUI realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los servicios que menciona, se ha detectado que, en la práctica, la entidad ejecuta únicamente obras relacionadas con pavimentos, en mayor medida, y aceras asfálticas en una proporción menor

- b. Diagramar todos los Servicios Públicos y Obra a su cargo, diagnosticando el estado de infraestructura, mobiliario y material rodante, elaborando planes de modernización e intensificando el uso de nuevas tecnologías (conf. art. 5° inc. b) de la Ley 473, aún sin reglamentación).
- c. Evaluar, capacitar, reubicar y ordenar los recursos humanos a su cargo, implementando sistemas de capacitación que permitan lograr niveles de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de mantenimiento urbano integral (conf. art. 5° inc. c) de la Ley 473, aún sin reglamentación).
- d. Desarrollar en forma efectiva las tareas de control de los servicios y obras que se ejecuten.

Reglamentación (art. V inc. d) del Decreto 1394/01): Para implementar las tareas de control previstas en este inciso, el Ente deberá organizar, dirigir y vigilar la inspección del trabajo que realiza, instruyendo las actuaciones correspondientes, y aplicando las sanciones que correspondieren, las que guardarán proporción con la gravedad de la falta. Para ello, el Ente determinará a través de su reglamento interno, un sistema apropiado de inspecciones y vigilancia, atendiendo a principios de inmediatez, optimización y efectividad en el contralor de las obras y servicios a su cargo.

- e. Aprobar su estructura organizativa y dictar su reglamento interno. (art. 5° inc. e) de la Ley 473).

Este artículo no ha sido aún reglamentado. Por ello, el EMUI cuenta con una estructura organizativa provisoria.

- f. Administrar los recursos que le asigne el PE mediante partida presupuestaria y los que obtenga por la puesta en marcha de programas de mantenimiento integral, auxilio, emergencia y prestación de sus servicios a terceros.

Reglamentación (art. V inc. f)) del Decreto 1.394/01; los recursos del Ente estarán integrados por:

- Fondos y/o bienes que le asigne el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Ciudad de Buenos Aires.
- Los fondos y/o bienes que obtenga como consecuencia de la puesta en marcha de programas de mantenimiento integral, auxilio, emergencia y prestaciones a terceros, los que serán percibidos, administrados y dispuestos por el Ente a través de una cuenta. La utilización de estos recursos deberá ser compatible con la Ley 70.

Aplicación de recursos: El Ente tendrá autarquía en cuanto a la administración y disposición de su patrimonio y recursos, con la única condición de destinar los mismos a la optimización de sus funciones en el cumplimiento de su objeto, atendiendo siempre a la finalidad prevista en la Ley 473.

No obstante la capacidad de autogeneración de recursos que la Ley 473 y su reglamentación le asignan al EMUI, sus actividades no fueron incluidas en la Ley Tarifaria vigente durante el período auditado. Esto impidió al EMUI ejecutar obras para terceros (otros municipios, contribuyentes, etc.) y por ende, obtener recursos propios.

- g. Preservar, mejorar y tecnificar los bienes y elementos que integran su patrimonio (conf. art. 5 inc. g) de la Ley 473, aún sin reglamentar).
- h. Adquirir y contratar los bienes y servicios necesarios para la efectiva prestación de los servicios públicos a su cargo (conf. art. 5° inc. h) d la Ley 473).

Si bien esta disposición carece de reglamentación, no existe óbice -desde el punto de vista jurídico- para que el EMUI gestione la adquisición de los bienes, insumos y servicios necesarios para su subsistencia y desarrollo de sus actividades, ya que es un organismo descentralizado, dotado de personalidad pública estatal y autarquía administrativa, financiera y presupuestaria.

- i. Proyectar y presupuestar los trabajos extraordinarios que se realicen en su área de influencia (conf. art. 5 inc. i) de la Ley 473).

Reglamentación (art. V inc. i) del Decreto 1394/01): Tendrán naturaleza de trabajos extraordinarios aquellos que no sean consecuencia de la actividad regular del Ente, como así también los que impliquen enajenar bienes, prestar servicios y ejecutar obras que, en razón de su costo y/o envergadura constituyan, ya sea por su trascendencia o características, una prestación heterogénea respecto a las que usualmente ejerce el Ente. Previamente, el Ente deberá suministrar a la SOySP un informe detallado de los trabajos, instancia que evaluará la propuesta mediante informe y opinión fundada al respecto. La SOySP deberá pronunciarse aprobando o desaprobando el proyecto dentro de los treinta días hábiles desde la recepción del informe presentado por el Ente, entendiéndose el silencio de la SOySP al vencimiento del plazo, como aprobación tácita.

- j. Intervenir a pedido del Poder Ejecutivo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ejecutando tareas inherentes a su objeto o

las tareas complementarias que se les requieran (conf. art. 5° inc. j) de la Ley 473).

Reglamentación (art. V inc. j) del Decreto 1394/01): El Ente deberá ejecutar las tareas referidas en el inciso así como producir los informes técnicos y dictámenes que le solicite la SOySP dentro de los diez días hábiles a partir de la notificación, salvo que se le impusiere un término menor.

- k. Diseñar el Plan Anual de Tareas y Presupuesto para su incorporación al Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos (conf. art. 5° inc. k) de la Ley 473) .

Si bien la norma carece de reglamentación, puede y debe ser puesta en ejecución, ya que la planificación de las tareas y del presupuesto son fundamentales para la vida y organización del Ente.

- l. Elaborar las estadísticas relacionadas con la productividad y eficiencia; y fijar las metas propuestas para su cumplimiento y eficacia. mediante informe y opinión fundada al respecto (conf. art. 5° inc. l) de la Ley 473).

Este artículo tampoco ha sido reglamentado, sin perjuicio de lo cual, puede ser ejecutado. De hecho, el EMUI cuenta con un sector dedicado a llevar las estadísticas de la organización, denominado Estadísticas y Control de Gestión.

- m. Presupuestar los servicios y obras a pedido del Gobierno de la Ciudad, sus organismos descentralizados u otras entidades públicas y/o privadas; que tenga relación con el objeto del Ente (conf. art. 6° de la Ley 473, no reglamentado).

II. Estructura Organizativa.

Actuaciones que tramitan los distintos proyectos de estructura organizativa del EMUI.

Sin perjuicio de los resultados ulteriormente obtenidos, el EMUI inició la tramitación de tres proyectos distintos de estructura, ninguno de los cuales prosperó, y cuya historia se relata a continuación:

1. Expediente N° 18.687/2001: Tramitó el primer proyecto de estructura orgánico funcional del EMUI.

Resumen de lo actuado:

En fecha 2 de marzo de 2001 el entonces Director General del EMUI solicita la intervención de la Subsecretaría de Gestión Operativa para formular la estructura orgánico funcional del ENTE, presentando su propia propuesta de estructura organizativa con asignación de misiones y funciones, a saber:

- 2 Subdirecciones Generales:
 1. Administrativa y Legal
 2. Producción y Operaciones.
- 6 Direcciones:

1. Administración.
 2. Contable, Financiera y Legal.
 3. Producción de Materiales.
 4. Planeamiento, Evaluación y Control.
 5. Logística.
 6. Operación de Mantenimiento.
- 21 Departamentos:
 1. Mesa de Entradas
 2. Informática
 3. Intendencia
 4. Recursos Humanos
 5. Compras
 6. Contaduría
 7. Tesorería
 8. Patrimonio
 9. Legal
 10. Elaboración de Asfalto
 11. Elaboración de Premoldeados
 12. Mantenimiento de Plantas de Producción.
 13. Laboratorio
 14. Inspección y Certificaciones
 15. Estudios y Proyectos
 16. Depósito y Provisión
 17. Transporte y Máquinas Viales.
 18. Demarcación Horizontal
 19. Pavimentos y Remodelación
 20. Bacheo
 21. Cercas y Aceras.
 - 2 Sin especificación de nivel jerárquico:
 1. Auditoría Administrativa.
 2. Auditoría Técnica.

En función del proyecto así formulado, en fecha 27 de febrero de 2001, la Dirección Organización de la Dirección General de Organización y Métodos de la Secretaría de Gestión Operativa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Finanzas, formula algunas observaciones al proyecto presentado.

Posteriormente, el expediente fue remitido en prosecución del trámite a diversas dependencias del GCBA, hasta que, a fs. 17, (en fecha indeterminada, posterior a mayo de 2001) se ordena su archivo.

2. Expediente N° 18.978/02: Mediante esta actuación, tramitó un proyecto de reglamento interno y también de estructura.
La estructura diseñada es la siguiente (Ver organigrama):

- 2 Gerencias:
 1. Administrativa Financiera

2. Técnica

- 6 Áreas:
 1. Administración.
 2. Contable-Financiera
 3. Producción de Mezclas Asfálticas y Premoldeados
 4. Técnica
 5. Logística
 6. Operaciones de mantenimiento en Vía Pública
- 21 Sectores:
 1. Mesa de Entradas
 2. Recursos Humanos
 3. Intendencia
 4. Patrimonio
 5. Sistemas Informáticos
 6. Legales
 7. Compras y Licitaciones
 8. Contaduría
 9. Tesorería
 10. Mezclas Asfálticas
 11. Premoldeados
 12. Inspección de Obras
 13. Estudios y Proyectos
 14. Estadística y Control de Gestión.
 15. Depósitos
 16. Transportes
 17. Máquinas Viales
 18. Mecánica
 19. Bacheo
 20. Veredas y Señalización
 21. Repavimentaciones y Pavimentaciones
- 2 áreas o sectores que dependen directamente de la Dirección General:
 1. Auditoría.
 2. Laboratorio y Control de Calidad.

Por su parte, el proyecto de Reglamento Interno fue analizado a fs. 19 por la Dirección General de Modernización, dependiente de la Secretaría de Gabinete, en fecha 29 de abril de 2002. En esta oportunidad, el organismo mencionado procedió a la devolución del expediente al EMUI a los fines que estime proceder, puesto que, habiendo estudiado el proyecto de marras, llegó a la conclusión de que el mismo transcribía textualmente, en su mayor parte, lo establecido por las normas vigentes que dieron origen al ENTE, y esa transcripción “no aporta los lineamientos nuevos y/o complementarios necesarios par el funcionamiento del mismo”, agregando que “para definir el Reglamento Interno se estima necesario contar a primera fase con el desarrollo de organigramas y acciones de cada nivel

(...) en donde se determine la responsabilidad de las distintas áreas que conforman el ENTE y su interrelación e independencia. En este caso sólo se adjunta el Anexo A de estructura orgánica sin descripción de acciones”. Cabe aclarar que, aún cuando no fueron agregadas al expediente, el EMUI había comenzado a emitir Disposiciones organizadoras de su estructura provisoria, con descripción de funciones para cada dependencia, desde el año 2002.

Las actuaciones concluyen con su remisión al EMUI por parte de la DGAYL a fs. 20, en fecha 14 de mayo de 2002.

3. Expediente N° 18.984/02: Tramitó el tercer proyecto de estructura del ENTE, idéntico al propuesto mediante expediente N° 18.978/02. El expediente es iniciado el 2 de abril de 2002 por la Dirección General del EMUI, oportunidad en la cual eleva a conocimiento del Secretario de Obras y Servicios Públicos el proyecto de organigrama que acompaña. Relata que, en aras de optimizar el funcionamiento del EMUI, fueron creadas diversas áreas operativas cuya funcionalidad posibilita la ejecución de las tareas encomendadas legalmente al ENTE, de acuerdo a las necesidades operativas de la organización. Por ello, acompaña fotocopia de las diversas disposiciones dictadas por el EMUI durante los años 2001 y 2002, que avalan la organización planteada, con descripción de funciones para cada Gerencia, Área y Sector. Esta estructura interna transitoria es idéntica a la propuesta mediante expediente N° 18.978/02, pero con el agregado las disposiciones mencionadas.

Situación actual de la estructura.

Los expedientes N° 18.687/01 y 18.984/02 se encuentran acumulados. Al momento de redacción del presente Informe de Auditoría, se encuentran tramitando por ante Jefatura de Gabinete, sin movimiento desde el 21 de marzo de 2003 (fecha en la que son elevados a Jefatura de Gabinete para su consideración). Por último el expediente N° 18.978/02 se encuentra retenido en el EMUI.

En síntesis, el EMUI se rige por la estructura propuesta –no aprobada formalmente mediante un procedimiento establecido para el caso –mediante expedientes N° 18.978/02 y 18.984/02, con las misiones y funciones que a cada Gerencia, Área y Sector le fueron asignadas mediante las normas citadas precedentemente.

Funciones de las áreas y sectores del EMUI, de acuerdo a la estructura transitoria:

A los efectos de organizar las actividades del ENTE de acuerdo a la estructura que, transitoriamente éste se dio, se dictaron diversas Disposiciones que asignan funciones y un agente responsable por cada unidad de la estructura.

Las normas que reguladoras del tema son las Disposiciones N° 26/01 del 24 de septiembre de 2001 (para las Áreas de Operaciones de Mantenimiento en Vía

Pública y Logística); N° 43/02 del mes de enero de 2002 (para el Área Técnica) y N° 55/02, del mes de marzo de 2002 (para el Área Administración), cuya copia certificada obra en el expediente N° 18.984/02 (mencionado supra).

Asimismo, viene al caso señalar que, de acuerdo a la información suministrada por el EMUI en respuesta a la Nota AGCBA N° 1330/03 de Requerimientos Iniciales, y a lo que surge del Expediente N° 18.978/02 –en el que el EMUI aporta copia certificada de las Disposiciones que asignan funciones a cada dependencia-, no se ha aportado evidencia que indique la emisión de norma alguna regulatoria de las funciones del Área Financiero Contable (de la que dependen los sectores de Compras y Contrataciones; Contaduría y Tesorería).

1 Gerencia Técnica

Función: Coordinar y planificar el funcionamiento de las áreas del EMUI.

1.1 Área Producción de Mezclas Asfálticas y Premoldeados.

Funciones: Elaborar mezclas asfálticas y premoldeados manteniendo normas técnicas de calidad y seguridad. Gestionar y controlar el ingreso y egreso de las materias primas necesarias. Ejecutar el mantenimiento preventivo y correctivo de las plantas elaboradoras.

Sectores:

1.1.1 Mezclas Asfálticas:

Funciones: Elaborar mezclas asfálticas en caliente y en frío de acuerdo a cronogramas. Controlar y verificar el funcionamiento mecánico y eléctrico de la planta elaboradora.

1.1.2 Premoldeados:

Funciones: Elaborar elementos premoldeados de acuerdo a cronogramas de fabricación. Llevar registro de productos terminados y/o defectuosos. Mantenimiento mecánico de las maquinarias.

1.2 Área Técnica:

Función: Planificar y ejecutar trabajos en la vía pública coordinando los recursos del área.

Sectores:

1.2.1 Inspección de obras.

Funciones: Coordinar y planificar las inspecciones de obra por administración y por contrato de pavimentación, demarcación horizontal. Verificación de los avances de obra, con sus respectivas mediciones y certificaciones. Controlar el cumplimiento de ensayos y control de los materiales. Inspeccionar los métodos constructivos de acuerdo a las reglas del buen arte. Asesoramiento a la Dirección

General por el estado de los pavimentos en la vía pública en relación a los servicios públicos.

1.2.2 Estudios y Proyectos:

Funciones: Identificar, programar y proyectar las obras necesarias para el mantenimiento, mejoramiento, reacondicionamiento integral y/o repavimentación de la red vial en coordinación con otras unidades ejecutoras de la infraestructura urbana. Llevar el inventario vial actualizando los pavimentos de las calzadas de la Ciudad a los fines de evaluar las prioridades correspondientes realizando los estudios previos correspondientes. Mantener el archivo técnico para el uso de la información sobre la red vial, complementario del inventario. Prestar apoyo técnico a las inspecciones de obras en ejecución por administración o por contrato.

1.2.3 Estadísticas y Control de Gestión:

Funciones: Recepción y carga en la base de datos de la información de producción diaria correspondiente a las tareas del Área Operaciones de mantenimiento en Vía Pública por administración y por contratos, en lo concerniente a las tareas de incumbencia del EMUI. Recepción y carga en la base de datos de equipamiento contratado para la realización de tareas de mantenimiento en la vía pública. Producción y emisión de documentación tales como estadísticas, comparativos, actas de medición, órdenes de obras de las Operaciones de mantenimiento en la Vía Pública. Control de gestión de la utilización de insumos y equipamiento con las producciones realizadas. Administración de las derivaciones del Sistema de Reclamos por deficiencia en la vía pública. Comunicación a otras áreas de gobierno de las actividades diarias del EMUI.

1.3 Área Logística:

Funciones: Disponer el uso de recursos materiales y humanos para el desarrollo del Área de Operaciones de Mantenimiento. Mantener y controlar el stock de repuestos, herramientas, equipos y materiales.

Sectores:

1.3.1 Depósitos:

Funciones: Fiscalizar y controlar el ingreso y egreso de materiales que se adquieren. Atender requerimientos de áreas y gestionar la obtención los elementos que se soliciten.

1.3.2 Transportes:

Función: Coordinar el servicio automotor de vehículos pesados y livianos. Controlar la aplicación de normas técnicas y de seguridad.

1.3.3 Máquinas Viales:

Función: Ejecutar la previsión de uso de maquinaria vial. Programar y controlar su mantenimiento.

1.3.4 Mecánica:

Funciones: Realizar y controlar la reparación de vehículos pesados, livianos y maquinarias. Programar turnos según necesidades de producción.

1.4 Área Operaciones de Mantenimiento en Vía Pública:

Función: Planificar y ejecutar trabajos en la vía pública coordinando los recursos del área.

Sectores:

1.4.1 Veredas y Señalización:

Funciones: Coordinar, ejecutar y controlar tareas en obras de reparación y/o ejecución de nuevas aceras y la demarcación horizontal de calzadas. Aplicar y hacer cumplir las normas de seguridad para operarios y usuarios afectados por las obras en vía pública.

1.4.2 Bacheo:

Funciones: Coordinar, ejecutar y controlar las tareas de bacheo de acuerdo a planes y rutinas de mantenimiento. Aplicar y hacer cumplir las normas de seguridad para operarios y usuarios afectados por las obras en vía pública.

1.4.3 Sector Repavimentaciones y Pavimentaciones:

Funciones: Coordinar, ejecutar y controlar tareas en obras de repavimentación total o parcial de calzadas y en obras de pavimentación. Aplicar y hacer cumplir las normas de seguridad para operarios y usuarios afectados por las obras en vía pública.

2 Gerencia Administrativa y Financiera:

2.1 Área Administración:

Funciones: Responsabilidad primaria. Planificar y supervisar las tareas administrativas según normas vigentes al respecto, coordinando los recursos del área. Propiciar y proyectar el dictado de disposiciones y todo instrumento legal necesario a la gestión de los sectores a su cargo. Controlar y coordinar el diligenciamiento en tiempo y forma de las actuaciones que tramitan por el EMUI, en

función del despacho y del movimiento de la documentación. Optimizar los sistemas informáticos y de control necesarios para la gestión del ENTE.

Sectores:

2.1.1 Mesa de Entradas:

Funciones: Recepcionar, clasificar, controlar, registrar y distribuir todas las actuaciones del ENTE, efectuando el seguimiento y control de tiempo y forma y su adecuado diligenciamiento, confeccionando el archivo de la documentación interna. Efectuar la coordinación de los correos para el diligenciamiento de las actuaciones de las del EMUI y otros organismos. Supervisar y proyectar el contenido de la documentación sujeta a consideración y decisión de la Dirección General. Proyectar normas y procedimientos que hagan a su competencia. Elaborar el registro y numeración de las actuaciones emitidas por el ENTE y recopilar las normas legales de aplicación. Controlar y comunicar el cumplimiento de los plazos. Mantener un sistema adecuado de búsqueda y control de informes sobre actuaciones en que el ENTE tuviera participación. Canalizar los requerimientos impuestos por la Legislatura, Defensoría del Pueblo, CGP's, Entes del GCBA, Nacionales, etc.

2.1.2 Recursos Humanos:

Funciones: Fiscalizar la asistencia y control de horarios de tareas de los agentes, el régimen de licencias y promover el cumplimiento de las normas estatutarias y escalafonarias. Mantener actualizado el padrón y legajos de los agentes dependientes del ENTE e intervenir en los reclamos que éstos formularen. Organizar y controlar todos los temas vinculados con la percepción haberes. Controlar el funcionamiento operativo con relación a renunciaciones, contrataciones, designaciones, encasillamientos, transferencias, etc. Supervisar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de personal. Promover la capacitación del personal.

2.1.3 Patrimonio:

Funciones. Ejercer el control patrimonial y su mantenimiento en condiciones adecuadas. Fiscalizar los bienes adquiridos y los transferidos al ENTE para su normal funcionamiento, clasificando comparativamente su puesta en valor o su reemplazo por material nuevo. Mantener actualizado el inventario general del Organismo y controlar los movimientos patrimoniales mensuales y anuales. Coordinar y controlar el cumplimiento de los trámites de seguros, patentamientos y propiedad de los rodados y bienes inmuebles y muebles registrables del ENTE. Registrar la provisión de los

repuestos, materiales, maquinarias y herramientas para su mantenimiento y reparación.

2.1.4 Intendencia:

Funciones: Ejercer el control de todo lo relacionado con la seguridad y funcionamiento de todos los inmuebles del ENTE, proponiendo medidas para la seguridad de las personas que allí se desempeñen. Entender de la conservación de las instalaciones y equipos de mantenimiento edilicio y promover mejoras en los mismos. Determinar los puntos críticos de seguridad en los edificios y en los depósitos y confeccionar plantillas de roles de incendio sobre la base de puntos críticos de seguridad. Coordinar los servicios de vigilancia ordinarios, extraordinarios y de urgencia.

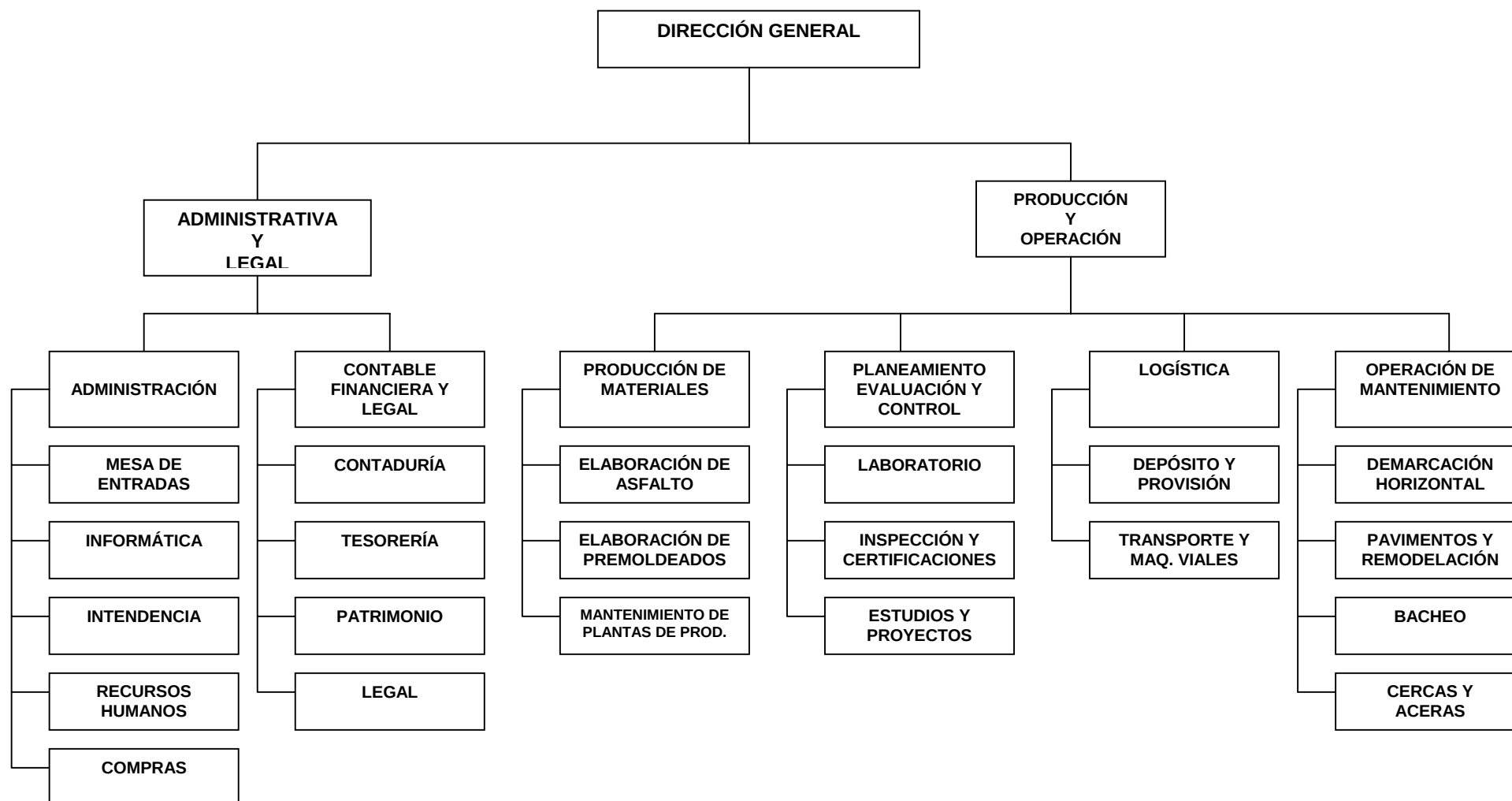
2.1.5 Legales:

Funciones: Brindar asesoramiento legal para la elaboración de proyectos de disposiciones que establezca la Dirección General, participando en la realización de los actos resolutivos del ENTE. Supervisar y controlar los contratos en curso de ejecución y participar en la redacción de los pliegos licitatorios, contratos y convenios del ENTE y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales e impositivas. Dictaminar en todas las actuaciones que requieran una opinión legal del ENTE e intervenir en la elaboración de informes para responder a todo requerimiento judicial o legal que deba efectuarse a través del ENTE. Intervenir e informar en aquellas cuestiones en que actúe la Procuración General, ya sean judiciales o extrajudiciales y en las que dicho organismo requiera la colaboración del ENTE, por encontrarse vinculado con el mismo. Aconsejar la elevación a opinión de la Procuración General, de todas las cuestiones en que corresponda contar con dictamen de ese organismo. Colaborar y asesorar con las áreas que dependen del ENTE en cuestiones jurídicas relativas a los temas de su competencia.

2.1.6 Sistemas Informáticos:

No se ha puesto a disposición de la AGCBA norma alguna que de cuenta de las funciones de este sector.

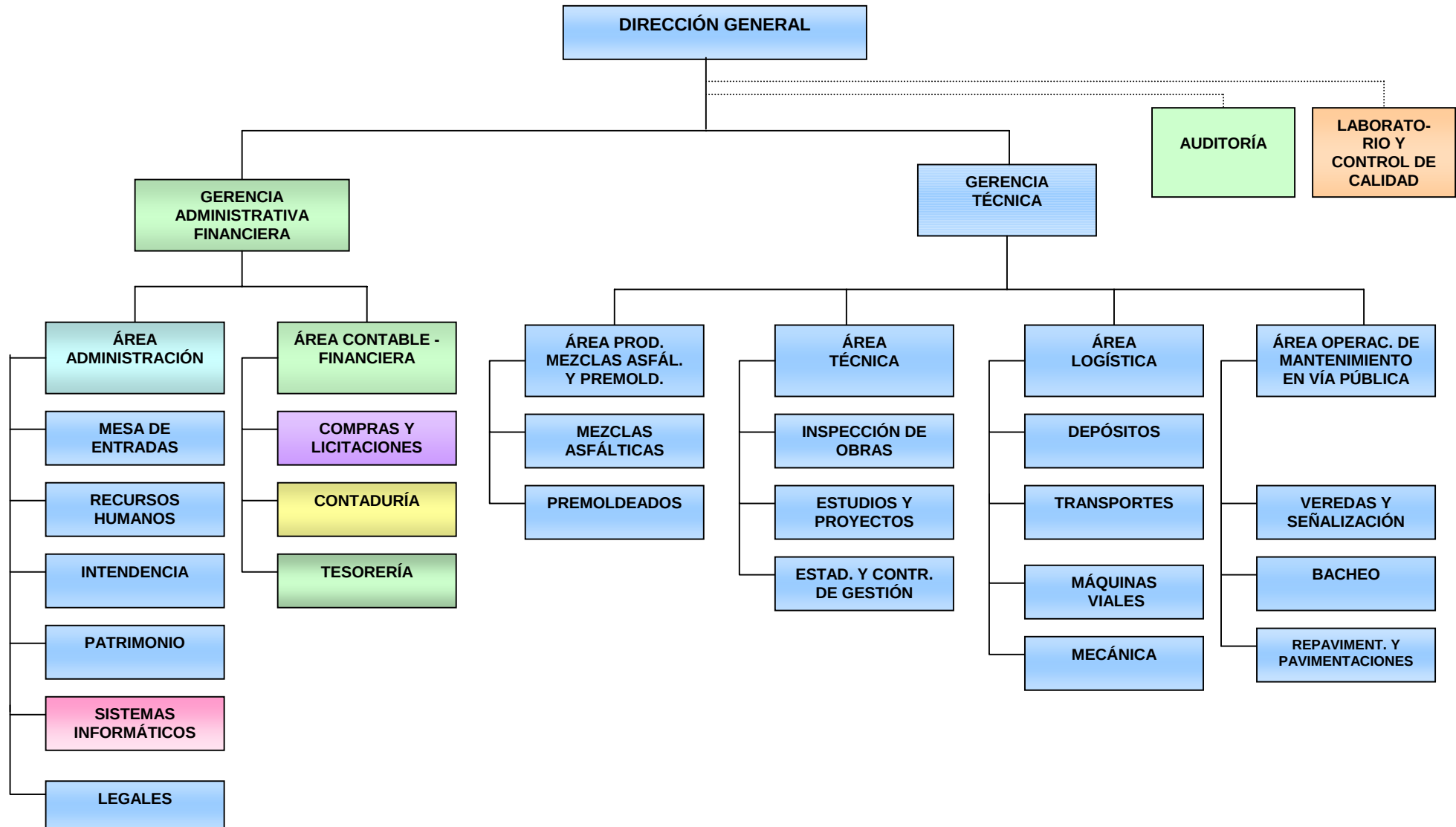
ESTRUCTURA PROYECTADA MEDIANTE EXPEDIENTE N° 18.687/2001



**ESTRUCTURA VIGENTE DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.
DIFERENCIAS ENTRE ESTRUCTURAS FORMAL Y REAL**

	EXPLICACIÓN DE LAS DIFERENCIAS DETECTADAS
	Estructura real coincide con formal.
	Función formalmente asignada. Responsable: vacante
	Tiene conducción, pero carece de función formal. Mezclas Asfálticas)
	Sin normativa que asigne funciones y responsable.
	Sin normativa que asigne funciones y responsable, pero funciona con personal y un responsable a cargo.
	Sin normativa que asigne funciones y responsable, pero funciona con 1 agente afectado al Sector.
	Coincide estructura formal con real, pero difiere la denominación formal con la real (Laboratorio de

Fuente: Normativa emanada del EMUI tramitada por Expedientes N° 18.984/02 y 18.978/02 e información sobre recursos humanos obtenida en el relevamiento del Organismo.



III. Mecanismo de compras y contrataciones para la adquisición de insumos y servicios por parte del EMUI.

Del trabajo realizado, se detectó que, para la adquisición de los insumos necesarios para su normal funcionamiento, el Ente recurrió a los siguiente regímenes:

1. Régimen de Contrataciones del Estado. Decreto N° 5720/PEN/72: Solicitud de la intervención del Área de Compras y Contrataciones de la Dirección General Administrativa y Legal dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos
2. Utilización del sistema de "Fondos con Cargo a Rendir Cuenta Documentada de su inversión". Decreto N° 2046/976 – B.M. 15274.
3. Utilización del sistema de Caja Chica Especial. Decreto N° 5254/981 / B.M. 16629 – Resol. N° 2857/SHyF/96.
4. Utilización del sistema de Caja Chica Especial, perteneciente a la Subsecretaría de Logística (Ver apartado de Limitaciones al Alcance del presente informe).

A continuación se detallan las compras llevadas a cabo por el Área de Compra y Contrataciones dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

N° DE EXPEDIENTE	CONCEPTO	IMPORTE ADJUDICADO
27.122/02	Alquiler de carretón tipo americano para traslado de maquinarias viales	26.640,00
27.430/02	Servicio de fresado de pavimentos	146.000,00
27.128/02	Alquiler de maquinarias y equipos viales compactador neumático autopropulsador	40.800,00
46.531/02	Adquisición de piedra granítica triturada para la elaboración de piedras asfálticas	145.200,00
32.387/02	Adquisición de arena artificial granítica para elaboración de mezclas asfálticas	119.800,00
38.916/02	Adquisición de pintura para demarcación vial	30.900,00
27.116/02	Alquiler de maquinas y equipos viales	40.800,00
46.537/02	Adquisición de arena artificial granítica	131.900,00
53.652/02	Servicio de fresado en pavimentos	165.600,00
	Adquisición de Cemento	

Nº DE EXPEDIENTE	CONCEPTO	IMPORTE ADJUDICADO
35.885/02	asfáltico	149.978,71
28.073/02	Adquisición de una bomba centrifuga	9.180,00
	TOTAL	1.006.798,71

ANEXO III

MODELO DE LAS CUATRO BRECHAS.

GENERALIDADES.

Para el desarrollo de la presente auditoria se adopta el Modelo de la Cuatro Brechas a los efectos de medir y evaluar la gestión del ente auditado.

En general el modelo de las Cuatro Brechas es una herramienta de la auditoria de gestión que consiste en el análisis de la oferta y la demanda del producto que tiene por objeto producir y/o atender, la unidad ejecutora (ente público, empresa pública o privada, etc.) auditada, entendiéndose a la Oferta en términos de relación Infraestructura o Capacidad - Producto Final – Insumos y a la Demanda en términos de Demanda Potencial y Demanda Revelada.

En función de estos parámetros se generan cuatro Indicadores Básicos:

Denominación	Ratio/Indicador
DP/DR	$\frac{\text{DEMANDA POTENCIAL (DP)}}{\text{DEMANDA REVELADA (DR)}}$
DR/C	$\frac{\text{DEMANDA REVELADA (DR)}}{\text{CAPACIDAD / INFRAESTRUCTURA (C)}}$
C/PF	$\frac{\text{CAPACIDAD / INFRAESTRUCTURA (C)}}{\text{PRODUCTO FINAL (PF)}}$
PF/I	$\frac{\text{PRODUCTO FINAL (PF)}}{\text{INSUMOS (I)}}$

DESCRIPCIÓN DEL MÉTODO.

La aplicación del método de las Cuatro Brechas se enfocará desde el análisis de la demanda, capacidad de producción, volumen total de obra ejecutada, metas físicas y atención de reclamos

1. APLICACIÓN DEL MÉTODO DESDE EL ANÁLISIS DE LA DEMANDA, CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN Y VOLUMEN TOTAL DE OBRA EJECUTADA.

CONCEPTO Y DETERMINACIÓN DE LOS INDICADORES.

DEMANDA POTENCIAL: Es la estimación de la necesidad pública total, en base a estudios realizados sobre el universo (población total, consumidores, contribuyentes, etc.) acerca del cual se analiza la demanda.

Tomando en cuenta la definición propuesta, se entiende como demanda potencial -para el presente Informe- la cantidad de metros cuadrados estimados de la red vial que entran en estado de obsolescencia anualmente.

En consecuencia, este factor se obtiene realizando el cociente entre el universo de la necesidad total de las vías de tránsito a mejorar³³ y la vida útil estimada de los pavimentos flexibles y rígidos de la Ciudad de Buenos Aires.

A los efectos de la determinación de la vida útil, nuestro trabajo consistió en estimar la misma como un promedio entre la vida útil del asfalto (promedio 9 años) y la vida útil de los pavimentos rígidos (promedio 30 años), y ponderando la participación de los distintos tipos de pavimentos en el total de la red vial vehicular de la Ciudad³⁴, dando como resultado una vida útil estimada de 16 años.

Para la definición del “Universo” que constituye la Red Vehicular y Peatonal se tomó como válida la información suministrada por Nota 2471-DGOP-2002, la cual se detalla a continuación.

Universo a Auditar

a. Total de Red Vehicular urbana de la Ciudad	30.240.000 m2
b. Total de Red Peatonal (aceras) de la Ciudad	14.716.000 m2
Total de Vías de Tránsito de la Ciudad	44.956.000 m2
c. Red de Autopistas (administradas por AUSA, incluidas en el valor a.)	1.000.000 m2

Por lo tanto:

a. Total de Red Vehicular urbana de la Ciudad	30.240.000 m2
c. Red de Autopistas	1.000.000 m2
Total utilizado a los fines de este análisis	29.240.000 m2

$$D.P. = \frac{29.240.000 \text{ m}^2}{16} = 1.827.500 \text{ m}^2$$

³³ Se toman exclusivamente las vías de tránsito vehicular, ya que el EMUI ejecuta únicamente el mantenimiento preventivo y correctivo de las mismas, aunque las funciones que la Ley 473 le impone son más amplias (ver puntos 2.2. “Objeto” y 2.3. “Funciones” de este Informe, y nota al pie del punto 2.3.a), recordándose que también ejecuta veredas pero en menor medida.

³⁴ Para la ponderación de la participación entre los distintos tipos de pavimentos de la Red vehicular se consideraron los siguientes valores:

RED VEHICULAR		
Pavimentos Flexibles (asfalto)	20.790.000 M2	68,75%
Pavimentos Rígidos (hormigón)	3.780.000 M2	12,50%
Pavimentos de Granito y Granitullo	5.670.000 M2	18,75%
Total	30.240.000 M2	100%

16 años vida útil

DEMANDA POTENCIAL = 1.827.500 m²

DEMANDA REVELADA: Son las necesidades públicas reales, detectadas dentro de la demanda que surge de relevamientos y estudios propios del ente auditado y del universo de reclamos efectuados por terceros.

En el caso examinado, la falta de un sistema de relevamiento de la red vial por parte del ente auditado impide conocer la necesidad pública real³⁵, por lo cual el factor quedaría indeterminado. No obstante, el Presupuesto Año 2002 establece una "Necesidad Real: Vías de tránsito a mejorar" de 2.600.000 m². Desglosando esta información en forma proporcional a la red vial vehicular y a la red peatonal propiamente dichas, la demanda real es de 1.742.000 m². En función de estos datos:

DEMANDA RELEVADA = 1.742.000 m²

Indicador Demanda Potencial(DP)/Demanda Revelada(DR):

$\frac{\text{DEMANDA POTENCIAL}}{\text{DEMANDA REVELADA}} = \frac{1.827.500}{1.742.000}$

$\frac{\text{DEMANDA POTENCIAL}}{\text{DEMANDA REVELADA}} = 4,9 \%$

CAPACIDAD O INFRAESTRUCTURA: Entendida como la *Capacidad máxima de Producción Teórica* que posee la unidad examinada, en función de los recursos humanos, tecnológicos, y financieros disponibles.

La producción teórica del Ente de Mantenimiento Urbano Integral, de acuerdo a la información que nos han suministrado es la siguiente:

Pavimentación	425.000 m ²
Bacheo Superficial y Profundo	75.000 m ²
Total de la Capacidad de Producción Anual	500.000 m²

Indicador Demanda Revelada(DR)/Capacidad ó Infraestructura(C):

$\frac{\text{DEMANDA REVELADA}}{\text{CAPACIDAD}} = \frac{1.742.000 \text{ m}^2}{500.000 \text{ m}^2}$

³⁵ Ver apartado de Limitaciones al Alcance del presente informe.

$$\frac{\text{DEMANDA REVELADA}}{\text{CAPACIDAD}} = 248,4 \%$$

De acuerdo con el indicador, la infraestructura existente permite atender el 28,7 % de la demanda real.

PRODUCTO FINAL: Se define como Producto Final al Bien Público ó Producto efectivamente ejecutado durante el ejercicio auditado., ya sea que se trate de Bienes o Servicios producidos.

El organismo auditado (EMUI), mide sus metas o producto final en metros cuadrados, por lo tanto y en concordancia con la información que surge de la documentación que nos fuera entregada, se consideró el siguiente valor como producto final ejecutado:

$$\text{PRODUCTO FINAL} = \text{Total de m2 ejecutados} = 314.848.44$$

Indicador Capacidad ó Infraestructura(C)/Producto Final (PF):

$$\frac{\text{CAPACIDAD}}{\text{PRODUCTO FINAL}} = \frac{500.000,00 \text{ m2}}{314.848,44 \text{ m2}}$$

$$\frac{\text{CAPACIDAD}}{\text{PRODUCTO FINAL}} = 1,59$$

El resultado indica que el EMUI posee una capacidad potencial de producir un 37% (1-1/1,59) más de lo que produce.

INSUMOS: Es la cantidad total, en toneladas, de material elaborado, necesario para ejecutar el volumen total de obras y mantenimiento (Producto Final).

La aplicación de este criterio al caso particular del EMUI, durante el período auditado, arroja los siguientes valores:

Material asfáltico elaborado por el EMUI	35.333,52 tn	75,4%
Material asfáltico provistos por terceros	11.520,98 tn	24,6%
Total material asfáltico a disposición del EMUI	46.854,50 tn	100,0%

Indicador Producto Final (PF)/Insumos (I):

$$\frac{\text{PRODUCTO FINAL}}{\text{INSUMOS}} = \frac{314.848,44 \text{ m2}}{46.854,50 \text{ m2}}$$

$$\frac{\text{PRODUCTO FINAL}}{\text{INSUMOS}} = 6,72 \text{ m2/tn}$$

Producto final/ Insumo estándar estimado por el EMUI: 7,70 m2/tn.

2. APLICACIÓN DEL MÉTODO EN FUNCIÓN DE LAS METAS FÍSICAS.

ANÁLISIS DE LAS METAS FÍSICAS ESTABLECIDAS POR EL EMUI.

La cuantificación de las metas físicas para el período examinado fue determinada de acuerdo a la información del volumen de obra de cada actividad recabada por el Sector Estadísticas para el ejercicio 2001.

El total de metros cuadrados ejecutados por el EMUI durante el período 2001 fue de 742.981,70 m2 de los cuales, el 42% (313.909,50 m2) correspondió a obras de bacheo y el 58% restante (429.072,20 m2), a obras de pavimentación.

En función de esos datos, la meta inicialmente fijada por el EMUI para el año 2002 fue de 712.000 m2, que por restricciones presupuestarias debió reducirse a 200.000 m2.

DETERMINACIÓN DE LOS INDICADORES.

Indicador Demanda Potencial (DP)/Meta Física Proyectada (MFP):

a) Previa al ajuste presupuestario:

DEMANDA POTENCIAL	=	$\frac{1.827.500 \text{ m}^2}{712.000 \text{ m}^2}$	= 256,67 %
META FÍSICA PROYECTADA			

La Demanda Potencial es el 256,67% de la meta física proyectada con anterioridad al ajuste presupuestario. Esto implica que el EMUI se propuso cubrir el 39% (1/256.67) de la necesidad pública estimada.

b) Posterior al ajuste presupuestario.

La meta física sufrió el siguiente ajuste:

$$\frac{\text{Meta física proyectada}}{\text{Meta física ajustada}} = \frac{712.000 \text{ m}^2}{200.000 \text{ m}^2} = 3,56$$

El desvío entre la meta física proyectada y la ajustada es de 3,56 (256%) lo que determina que, el ajuste, significó una disminución de las metas en un 72% de lo estimado antes del ajuste presupuestario.

Indicador Meta Física Ajustada (MFA / Demanda Potencial (DP):

META FÍSICA AJUSTADA	=	$\frac{200.000 \text{ m}^2}{1.827.500 \text{ m}^2}$	= 11 %
DEMANDA POTENCIAL			

Este cálculo determina que el ajuste de la meta física proyectó cubrir el 11% de la necesidad pública estimada.

Indicador Demanda Potencial (DP) / Meta Física Ejecutada (MFE):

La meta física ejecutada corresponde al total de los metros cuadrados producidos por el EMUI durante el período evaluado.

DEMANDA POTENCIAL	=	$\frac{1.827.500 \text{ m}^2}{314.848,44 \text{ m}^2} = 580,44 \%$
META FÍSICA EJECUTADA		

Por lo tanto, la meta física lograda en el ejercicio 2002, representa el 17% (1/580.44) de la necesidad pública estimada, lo que equivale a decir que, para cubrir la necesidad pública estimada el EMUI debería haber ejecutado el 458,54% de lo que ejecutó.

Indicador Meta Física Ejecutada (MFE) / Meta Física Ajustada (MFA):

META FÍSICA EJECUTADA	=	$\frac{314.848,44 \text{ m}^2}{200.000 \text{ m}^2} = 157,42 \%$
META FÍSICA AJUSTADA		

En consecuencia, el EMUI ejecutó un 63.56% más que lo que se había propuesto ejecutar como meta física ajustada por razones presupuestarias.

3. APLICACIÓN DEL MÉTODO DESDE EL ANÁLISIS DE LA ATENCIÓN DE RECLAMOS.

Antes de aplicar el método desde el análisis de la atención de los reclamos debemos aclarar algunos conceptos. El EMUI tiene entre sus objetivos la atención de los reclamos de mantenimiento urbano en forma integral pero, como se detalló en este informe, el Ente se centra, en mayor medida, en la atención de los reclamos de bacheos y deterioros en los pavimentos flexibles de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado se describe en el capítulo "Area Crítica: Atención de Reclamos" como el EMUI desarrolla su gestión con respecto a la atención de los mismos.

Es por ello que para la aplicación del Método de las Cuatro Brechas tomaremos en cuenta los valores que informa el organismo auditado y que representan las estimaciones y ejecuciones de las actividades de Bacheo Profundo y Superficial que el mismo haya realizado durante el período 2002

DETERMINACIÓN DE LOS INDICADORES.

DEMANDA POTENCIAL: Para el caso de la atención de los reclamos el EMUI, según información entregada, estima otorgar el 25% de la Demanda Potencial ó Necesidad Pública Total Estimada a la demanda de atención de los distintos tipos de bacheo; Por lo tanto:

DEMANDA POTENCIAL = 1.827.500 m²
--

--

De lo descripto anteriormente adoptamos para el análisis desde la atención de reclamos el 25% de este valor:

DEMANDA POTENCIAL p/ RECLAMOS = 456.875 m2

DEMANDA REVELADA: Para definir la Demanda Revelada caben los mismos conceptos, anteriormente, descriptos en este informe, en consecuencia:

DEMANDA REVELADA p/ RECLAMOS = Indeterminada

Indicador Demanda Potencial(DP)/Demanda Revelada(DR):

<u>DEMANDA POTENCIAL p/ RECLAMOS</u> = Indeterminada DEMANDA REVELADA p/ RECLAMOS
--

CAPACIDAD O INFRAESTRUCTURA: De acuerdo a lo indicado precedentemente, este concepto aplicado al organismo durante el período auditado, de acuerdo a la información suministrada, remite a los siguientes resultados:

Bacheo Superficial y Profundo	75.000 m2
--------------------------------------	------------------

Indicador Demanda Revelada(DR)/Capacidad ó Infraestructura(C):

<u>DEMANDA REVELADA p/ RECLAMOS</u> = Indeterminada CAPACIDAD
--

PRODUCTO FINAL: En concordancia con la información que surge de la documentación entregada por el EMUI, se determina el siguiente valor como producto final ejecutado:

Total de m2 de Bacheo Ejecutado	148.882,60 m2
--	----------------------

Indicador Capacidad ó Infraestructura(C)/Producto Final (PF):

<u>CAPACIDAD</u>	=	<u>75.000,00 m2</u>	=	0,504
PRODUCTO FINAL		148.882,60 m2		

El resultado indica que el EMUI produjo ó ejecutó el 198.51% (1/0,504) de su capacidad potencial de producir ó ejecutar tareas de bacheo.

INSUMOS: La aplicación de este criterio al caso particular del EMUI, durante el período auditado, no es posible determinar el insumo para bacheo pues el Ente no discrimina en su información la cantidad de material asfáltico utilizado para tal fin.

Indicador Producto Final (PF)/Insumos (I):

$$\frac{\text{PRODUCTO FINAL}}{\text{INSUMOS}} = \text{Indeterminado}$$

4. APLICACIÓN DEL MÉTODO DESDE EL ANÁLISIS DE LA ATENCIÓN DE RECLAMOS EN FUNCIÓN DE LAS METAS FÍSICAS.

ANÁLISIS DE LAS METAS FÍSICAS ESTABLECIDAS POR EL EMUI.

Para analizar las metas, desde el punto de vista de la atención de reclamos, se aplicaron los porcentajes de ejecución del año 2001 a los valores totales estimados como metas, por lo tanto, las metas fijadas para el bacheo quedan establecidos de la siguiente manera:

Metas Proyectada (antes del ajuste presupuestario)³⁶: 313.909,50 m²

Metas Ajustada (después del ajuste presupuestario): 84.507,89 m²

DETERMINACIÓN DE LOS INDICADORES.

Indicador Demanda Potencial (DP)/Meta Física Proyectada (MFP):

a) Previa al ajuste presupuestario:

$$\frac{\text{DEMANDA POTENCIAL}}{\text{META FÍSICA PROYECTADA}} = \frac{456.875,00 \text{ m}^2}{313.909,50 \text{ m}^2} = 145,54 \%$$

La Demanda Potencial es el 145,54% de la meta física proyectada con anterioridad al ajuste presupuestario. Esto implica que el EMUI se propuso cubrir el 69% (1/145,54) de la necesidad pública estimada.

b) Posterior al ajuste presupuestario.

La meta física sufrió el siguiente ajuste:

$$\frac{\text{META FÍSICA PROYECTADA}}{\text{META FÍSICA AJUSTADA}} = \frac{313.909,50 \text{ m}^2}{84.507,89 \text{ m}^2} = 2,71$$

³⁶ El total de metros cuadrados ejecutados por el EMUI durante el período 2001 fue de 742.981,70 m² de los cuales, el 42% (313.909,50 m²) correspondió a obras de bacheo y el 58% restante (429.072,20 m²), a obras de pavimentación.

El desvío entre la meta física proyectada y la ajustada es de 2,71 (171%) lo que determina que, el ajuste, significó una disminución de las metas en un 73% de lo estimado antes del ajuste presupuestario.

Indicador Meta Física Ajustada (MFA) / Demanda Potencial (DP):

$\frac{\text{META FÍSICA AJUSTADA}}{\text{DEMANDA POTENCIAL}} = \frac{84.507,89 \text{ m}^2}{456.875,00 \text{ m}^2} = 18,5 \%$

Este cálculo determina que el ajuste de la meta física proyectó cubrir el 18,5% de la necesidad pública estimada.

Indicador Demanda Potencial (DP) / Meta Física Ejecutada (MFE):

La meta física ejecutada corresponde al total de los metros cuadrados de bacheo producidos por el EMUI durante el período evaluado.

$\frac{\text{DEMANDA POTENCIAL}}{\text{META FÍSICA EJECUTADA}} = \frac{456.875,00 \text{ m}^2}{148.882,60 \text{ m}^2} = 306,87 \%$

Por lo tanto, la meta física lograda en el ejercicio 2002, representa el 33% (1/306,87) de la necesidad pública estimada, lo que equivale a decir que, para cubrir la necesidad pública estimada el EMUI debería haber ejecutado el 203,84% de lo que ejecutó.

Indicador Meta Física Ejecutada (MFE) / Meta Física Ajustada (MFA):

$\frac{\text{META FÍSICA EJECUTADA}}{\text{META FÍSICA AJUSTADA}} = \frac{148.882,60 \text{ m}^2}{84.507,89 \text{ m}^2} = 176,18\%$
--

En consecuencia, el EMUI ejecutó un 76.18% más que lo que se había propuesto ejecutar como meta física ajustada por razones presupuestarias.

ANEXO IV

ÁREAS CRÍTICAS.

De los procedimientos de auditoría descriptos en el punto III.2, surgieron las siguientes Áreas Críticas:

- 2) Recursos Humanos (estructura)
- 3) Sector Mantenimiento en la vía pública (Administración de obras incluido sector Estadísticas).
- 4) Sector mezclas asfálticas (administración de la planta)
- 5) Atención de reclamos
- 6) Depósitos

1) RECURSOS HUMANOS - ESTRUCTURA.

Hasta la fecha, el art. 5 inc. e) de la Ley 473 –que faculta al EMUI a darse su estructura y reglamento internos- no ha sido reglamentado, con lo cual, la organización interna del EMUI para el período examinado es provisoria y se remite a diversas disposiciones emitidas por la Dirección General del ente entre el año 2001 y el período auditado.

Estas normas, además, regulan las actividades de cada área y sector, nombrando agentes responsables para cada dependencia, con asignación de funciones (que se detallan como apéndice al Organigrama adjunto en el ANEXO I).

No obstante lo expuesto, el EMUI propuso –sin obtener resultados positivos,- un proyecto de reglamentación del mentado art. 5 inc. e) de la Ley 473, así como diversas propuestas de estructura y una de reglamento interno, los cuales tramitaron a través de los expedientes N° 18.687/01, 18.978/02 y 18.984/02. Ver Anexo II del presente Informe.

TRANSFERENCIA DEL PERSONAL DESDE OTRAS DEPENDENCIAS DEL GCBA Y SU SITUACIÓN DE REVISTA.

Tal como se puso manifiesto en el punto 2.4.a. “Dirección y personal del EMUI”, el Poder Ejecutivo dispuso, en cumplimiento del art. 4° de la Ley 473, la transferencia de personal al EMUI, sin que ello implicara modificación en la situación de revista de los agentes.

La materialización de la transferencia se instrumentó mediante Resolución N° 513 – SOySP / 2001 y su modificatoria 514 – SOySP / 2001. Los recursos humanos provinieron de la Dirección General de Obras Públicas, comprendiendo la cantidad de 429³⁷ agentes.

³⁷ Según Informe N° 848 emitido por el EMUI en fecha 3 de junio de 2002, y dirigido a la SOySP (ver fs. 2605/2606 del Legajo Corriente, Carpeta Legal), aunque en Nota N° 1165 – EMUI – 2002 del 22 de octubre de 2002, dirigida por el EMUI a la Subsecretaría Administrativa,

Posteriormente, la Dirección General del EMUI dictó las disposiciones referidas en el punto VI.8.1.1. “Estructura” de este Informe.

Esas normas no sólo organizan la estructura del EMUI, sino que también tienen por objeto ordenar el desarrollo de las actividades a realizar por el personal transferido, mediante la distribución de todos los agentes en las distintas dependencias del EMUI y la designación de un responsable por Gerencia, Área y Sector, dejando sentado, en concordancia con las reglas que rigieron la transferencia, que la asignación de responsabilidades y funciones a los agentes, no implica modificación alguna de su situación de revista, “por lo que conservan la categoría y remuneración que mantienen a la fecha”.

COMPOSICIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS. TAREAS DESEMPEÑADAS HABITUALMENTE EN EL ORGANISMO.

Dado el objeto para el que el EMUI fue creado y las funciones que debe realizar por mandato legal, la mayor parte de los agentes se encuentra amparada por el régimen diferencial instituido mediante Ordenanzas N° 27.897 y 41.129 (ver análisis normativo en la Primera Parte del Papel de Trabajo “Recursos Humanos EMUI”, obrante en Legajo Corriente, Carpeta legal, fs. 2580/2598, puntos ³⁸).

En este orden de ideas, el 81,53% del plantel total (tomando el personal de las plantas permanente y transitoria) desempeñó tareas riesgosas (choferes, pavimentadores, etc.) o insalubres (albañiles fumistas, galvanoplastas, etc.), o se desempeñaron en lugares declarados insalubres (por ejemplo, la Planta de Castaños 2350).³⁹

Desde que se operó la transferencia de los 429 agentes provenientes de la Dirección General de Obras Públicas, el EMUI sufrió una significativa disminución de sus recursos humanos, motivada principalmente por el factor etario, ya que, al cierre del período auditado, 33 agentes se habían jubilado y 13 fallecido⁴⁰.

se establece la cantidad de personal transferido en 431 agentes. (ver fs. 2600/2602 del legajo Corriente, Carpeta Legal).

³⁸ Las normas mencionadas reconocen a los trabajadores la Ciudad de Buenos Aires que desarrollen tareas riesgosas o insalubres, o se desempeñen en lugares insalubres o riesgosos de acuerdo a la normativa que los incluyera, el acceso a la jubilación ordinaria a menor edad y con menos años de servicios con aportes.

³⁹ Desagregando según la clase de tareas, durante el año 2002, el 30,61% del plantel total del organismo desempeñó tareas insalubres y el 50,92%, servicios riesgosos.

⁴⁰ Esta situación fue puesta de resalto por el EMUI e informada en fecha 22/10/2002 a la SSA de la SOySP mediante Nota 1165/EMUI 2002 (obstante a fs. 2600/2602 del legajo Corriente, Carpeta Legal), de acuerdo a los siguientes términos: “A la fecha se produjeron diez (10) fallecimientos, treinta (30) agentes se jubilaron y dos (2) fueron dejados cesantes. Además, quince (15) se presentaron y retiraron el formulario “A” para realizar la presentación pertinente en el Anses a fin de obtener la jubilación, en tanto que aproximadamente ciento veinte (120) se encuentran en condiciones de usufructuar dicho beneficio. (...) de confirmarse esta situación estaríamos hablando de la disminución de un 41% de la mano de obra disponible (...) de los treinta (30) agentes que se jubilaron, 24 lo hicieron en el transcurso de este año y esta situación se irá incrementando en los meses venideros, en razón de que según se está en conocimiento es voluntad de los agentes jubilarse (...)”.

En consecuencia, al cierre del período auditado, el EMUI contaba con 379 agentes, de los cuales, 345 revistaban en planta permanente y 34 en planta transitoria.

La totalidad de los agentes de planta transitoria realizaba tareas de pavimentación, que están calificadas de riesgosas (conf. Decreto 6666/83 MCBA, punto 1.25).

En cuanto a la composición etaria del conjunto de los agentes del organismo, el promedio de edad de los mismos ascendía, al cierre del período examinado, a los 52 años de edad.

El promedio de edad de los agentes que realizaban tareas riesgosas o insalubres era de 46 años al cierre del período.

Dentro de este grupo de trabajadores que realizan tareas riesgosas o insalubres, se encuentran los pavimentadores (tarea riesgosa esencial a la actividad de la organización). La edad promedio de los 68 pavimentadores de planta permanente era de 54,37 años al 31 de diciembre de 2002, vale decir, en el límite de la edad mínima para solicitar el beneficio de jubilación en función del régimen diferencial para esa tarea⁴¹. Ahora bien; si se tiene en cuenta a los 34 pavimentadores, que revistaban en la planta transitoria del organismo, la edad promedio de los agentes que realizaban estas tareas descendió a 45,09 años. No obstante, al finalizar el ejercicio examinado, se detectaron 20 agentes mayores de 60 años de edad prestando estos servicios.⁴²

2) SECTOR MANTENIMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA

El análisis de esta área crítica comprende el relevamiento del circuito del trámite de una obra, a partir de requerimientos provenientes de los CGP's o de relevamientos propios de estado de las calzadas, efectuados por el organismo, compatibilizados con su capacidad de producción en base a los recursos humanos y técnicos de los que dispone. Con la información descripta, se realiza la programación anual de las obras, realizando la Gerencia Técnica la evaluación de los materiales necesarios y el Sector Estudios y Proyectos, la coordinación de las obras. Los plazos se condicionan a la existencia de jornada extendida (otorgamiento de "módulos"), sin fijar a priori las fechas de inicio y fin de cada obra.

La documentación de obra es recibida, controlada y procesada por el Sector Estadísticas y Control de Gestión, y se compone –esencialmente- de los Partes Diarios provistos por obra, en los cuales se consigna la siguiente información: Fecha, N° y denominación de la obra, ubicación, tipo de tareas realizadas fijando cantidades y unidad de medida, clasificación del material utilizado con

⁴¹ La edad para solicitar el beneficio de jubilación por tareas insalubres o riesgosas cuando se las ha desempeñado durante 20 años como mínimo, es de 50 años para las mujeres y 55 para los hombres.

⁴² Los 20 pavimentadores mayores de 60 años al cierre del ejercicio 2002, se distribuyen de la siguiente manera: 4 de 60 años; 6 de 61 años; 1 de 62 años; 4 de 63 años; 1 de 64 años; 2 de 65 años; 1 de 66 años; 1 de 68 años y 1 de 71 años de edad (ver PT "Recursos Humanos", obrante en el Legajo Corriente, Carpeta Legal, folios 2580/2598).

especificación de tipo, cantidad y unidad de medida, identificación del transporte (patente) y carga del material (remito), consumo de gasoil, pintura asfáltica y observaciones. En el reverso, obra descripción de los recursos intervinientes:

- ✓ Personal del EMUI: Con la descripción de N° de ficha y/o documento de identidad, apellido y nombre, función, horas trabajadas y módulo -cada uno de los cuales corresponde a dos horas de trabajo extra-; y totales.
- ✓ Maquinarias y Transporte provisto por el GCBA: Con detalle de ubicación o sector, detalle de tareas, identificación y/o patente, ficha, chofer, horas trabajadas, tipo de maquina y/o vehículo.
- ✓ Maquinarias y Transportes provistos por empresas privadas con similar descripción que los anteriores por unidad, con los totales correspondientes.

Por ultimo se consignan las firmas y sello del capataz y del responsable.

El Sector Estadísticas y Control de Gestión recibe –y en ocasiones confecciona-, la información relativa a la medición del fresado (borradores controlados por la inspección de la Gerencia Técnica del EMUI, al que pertenece el Sector Estadísticas). También elabora y confecciona los croquis y planillas donde constan los metros cuadrados a certificar, así como las certificaciones pertinentes.

El Sector Estadísticas y Control de Gestión produce, además, la Planilla de Obra en donde se consigna fecha, capataz, CGP, calle, ubicación, detalle, tareas realizadas e insumos por unidad de medida.

3) SECTOR MEZCLAS ASFÁLTICAS

La producción de las mezclas asfálticas utilizadas por el EMUI, tiene significatividad económica y técnica en el cumplimiento de los objetivos que se fija el Ente para cada año de gestión. Esta importancia objetiva conlleva no sólo a evaluar la calidad de los materiales y de la mezcla asfáltica resultante, sino que también obliga a analizar la forma de administración de los recursos técnicos y humanos que intervienen en el proceso de producción.

Se desarrollaron procedimientos de auditoria que consistieron en analizar y evaluar las etapas que intervienen en la producción y en el control de los materiales que se requieren para elaborar una mezcla asfáltica. Ello permitió confeccionar la siguiente descripción:

Materiales necesarios para la elaboración de la mezcla asfáltica:

EXISTENCIA 31/12/01	DEPOSITO		EXISTENCIA 31/12/02
VALORES TEÓRICOS	INGRESOS	EGRESOS	VALORES TEÓRICOS
	VALORES REALES	VALORES TEÓRICOS	

La cantidad, en unidades, de los materiales que ingresan al depósito se consideran VALORES REALES ya que se pueden cuantificar y controlar al cruzar la información entre la cantidad comprada y/o suministrada de cada material con la que se registra como ingreso o entrada al depósito en base a la información suministrada por el Área Logística.

La cantidad, en unidades, de los materiales que egresan del depósito se consideran VALORES TEÓRICOS, porque son resultado de la aplicación de la Fórmula de la Mezcla Asfáltica que periódicamente el Laboratorio informa a la Dirección de Logística y no son producto del resultado de un control más preciso en las distintas etapas que, en conjunto, componen el proceso de producción de la mezcla asfáltica.

Tales son las siguientes etapas:

Desacopio:

- ✓ Agregado Pétreo: En esta etapa no consta que al material que se transporta hasta las tolvas dosificadoras, se le aplique algún control permanente ó periódico como para obtener valores reales de material pétreo utilizado para la producción de mezcla asfáltica.
- ✓ Cemento Asfáltico: En este caso, no consta que a la salida de los tambores, operados como acopio del material, se realice algún tipo de control para obtener valores reales de su egreso ni se confeccionan archivos de los pesos que se registran en la balanza de la planta asfáltica antes de que ingrese el material al módulo de la misma para su procesamiento.

Dosificación del material pétreo: El calibrado de las tolvas se ajusta a una dosificación por volumen de cada material pétreo, descargando a los distintos tipos en una única cinta transportadora que los traslada hacia el horno de secado. Por lo tanto, el proceso de secado se aplica a la mezcla de agregado pétreo.

Pesaje del Material Pétreo Seco: En esta etapa se pesa la mezcla de material pétreo secado previamente -existe una diferencia con el material desacopiado ya que este último contiene un porcentaje de humedad-, que se va a incorporar al proceso de producción de la mezcla asfáltica.

La existencia o stock al 31/12/02 de cada material se determina como la diferencia entre el resultado de la suma de la cantidad existente al inicio del período auditado y la cantidad total de ingreso al depósito en el mismo período menos la cantidad total de egreso del depósito. Como se describió

anteriormente, los valores que representan los ingresos se pueden tomar como reales, mientras que los que representan los egresos no pueden ser considerados como reales sino teóricos en función de lo explicitado en los párrafos anteriores. En consecuencia, las cantidades existentes en el depósito -al final del periodo auditado- no pueden considerarse como valores reales para la presente Auditoría.

El Área Logística, a los efectos de dar de baja del inventario cada uno de los materiales utilizados en la elaboración de la mezcla asfáltica aplica la fórmula de mezcla asfáltica que le informa periódicamente el Laboratorio de Ensayo de Materiales.

Determinación de la fórmula de mezclas asfálticas.

El procedimiento adoptado para determinar una fórmula de mezcla asfáltica que pueda ser aplicada a la producción, a los fines de esta auditoría, es el siguiente:

A los Partes de Especies en Stock que suministró el Área de Logística (informando sobre el movimiento de materiales), se le adjuntan los Resúmenes de Entradas y Salidas de los Materiales, en una de cuyas columnas – Observaciones- se detalla la fórmula de la mezcla asfáltica que fue aplicada en la producción de la mezcla en ese período

Como resultado del análisis de esta información, se confeccionaron cuadros que permiten determinar las fórmulas para los materiales Arena-Asfalto (Sheet), Carpeta Asfáltica Fina y Carpeta Asfáltica Gruesa.

Pese a las observaciones formuladas, el procedimiento aplicado para la elaboración de la fórmula de producción de las mezclas asfálticas, se determina que es razonable.

De acuerdo a la descripción efectuada, es dable deducir que el procedimiento de auditoría aplicado para el análisis de la razonabilidad de las cantidades, en unidad, de los materiales consumidas en la elaboración de las mezclas asfálticas se fundamenta en consideraciones de contenido teórico.

4) ATENCIÓN DE RECLAMOS.

La atención de los reclamos fue seleccionada como área crítica puesto que tiene directa relación con la gestión del organismo auditado, particularmente, respecto de su capacidad de satisfacción de necesidades públicas concretas.

A los efectos del presente trabajo, el concepto de “reclamo” incluye, además de los pedidos efectuados por los contribuyentes, aquellas fallas que, no habiendo sido denunciadas por los mismos, fueron detectadas de oficio por la Administración en base a relevamientos propios, por lo que se las considera como potenciales reclamos.

CIRCUITO DEL TRÁMITE DE RECLAMOS.

a. Distintas fuentes:

- I. Reclamos formulados por los contribuyentes (recibidos en la Mesa General de Entradas, Salidas y Archivo del GCBA, Mesa de Entradas de los 14 Centros de Gestión y Participación -CGP's-, Centro de Atención de Reclamos –dependiente de la Dirección General de Obras y Servicios Públicos-, y en la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana.
- II. Fallas detectadas por la Superioridad, distintas reparticiones del GCBA o por el propio EMUI mediante los que de la calles de la Ciudad que realiza.
- III. Reclamos provenientes de Legislatura de la CABA.

b. Circuito de los reclamos

De acuerdo a la repartición proveniente, el reclamo sigue el siguiente circuito:

Ingresado por MGESyA: Esta repartición le asigna un número de expediente y lo remite a la DGOP. No clasifica los reclamos según su objeto (baches, hundimientos y reparación de aceras).

Ingresado en CGP: Cada CGP ingresa los reclamos al sistema de registro de reclamos del GCBA (ex CRIC), que se halla interconectado con el Centro de Atención de Reclamos (CAR), dependiente de la DGOP. Idéntica suerte corren los reclamos ingresados telefónicamente vía Área Reclamos de la Dirección General de Descentralización (Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana).

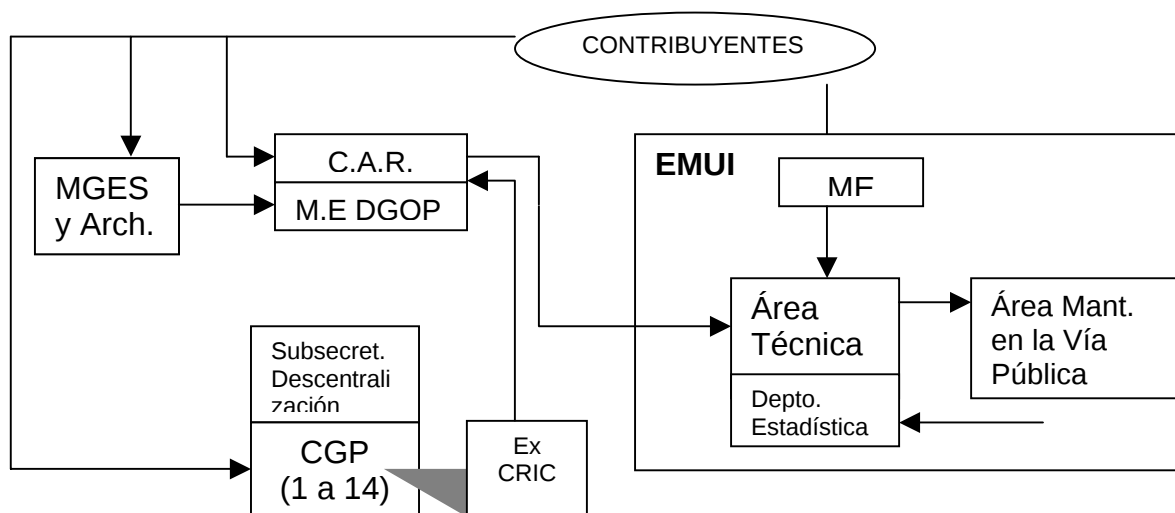
Ingresado por CAR: Los reclamos ingresan telefónicamente, y luego se los carga en el sistema de registros de reclamos del GCBA (CRIC). Este área remite al EMUI un listado semanal que incluye los reclamos de baches y hundimientos que ingresaron vía CAR, CGP's y Dirección General de Descentralización, y que va directamente al Área Técnica del EMUI, sin pasar previamente por la Mesa de Entradas. El Área Técnica carga el listado en una base de datos y envía la información al Área de Mantenimiento en la Vía Pública para la atención de los reclamos. Una vez cumplido, ésta informa la realización del trabajo al Sector de Estadísticas y Control de Gestión (sin informar al responsable del Área Técnica). Finalmente, este sector informa al CAR la realización de las obras de bacheo ejecutada en el mes (no se entiende si informa todas las obras que hace o si discrimina las obras hechas que fueron reclamadas).

Ingresado por Mesa de Entradas del EMUI: Se otorga un número de registro a cada reclamo y lo remite al Área Técnica del ente para su atención. Esta última, gira la información al Área de Mantenimiento en la Vía Pública, quien, una vez efectuada la reparación, notifica al Sector de Estadísticas y Control de Gestión (sin informar al responsable del Área Técnica).

Ingresados por otras reparticiones del GCBA: Se reciben en la Mesa de Entradas del EMUI, mediante nota numerada. De allí en adelante, el resto de la tramitación es similar a la descripta más arriba.

Detectados por el EMUI en base a sus propios relevamientos de la Ciudad: Se atienden directamente sin registración ni trámite previo.

En consecuencia el circuito de trámite queda graficado de la siguiente manera:



5) DEPÓSITOS

ÁREA LOGÍSTICA

La funciones específicas de esta área es la de organizar la logística para la ejecución de las tareas del EMUI. Esto significa organizar la provisión de los materiales (cemento, cal, hierro, grifería, pinturas, vidrios, etc.), equipos y vehículos necesarios para ejecutar diariamente las obras nuevas o de mantenimiento urbano, que no incluyen las de bacheo y pavimentación.

Para cumplir con la función encomendada dentro del ámbito del área se encuentran sectores que son:

- ✓ Máquinas Viales.
- ✓ Transporte.
- ✓ Mecánica.
- ✓ Depósitos.

DEPÓSITOS

Como su designación lo indica, en este sector se depositan los materiales que se compran o se suministran desde otras reparticiones del GCBA. Se llevan a cabo tareas de provisión y control de los materiales necesarios, para ejecutar los trabajos diarios de obra y no para la producción de mezclas asfálticas.

Este sector se divide en sub-Depósitos que tienen, cada uno de ellos, un encargado. Ellos son:

- ✓ Sub-Depósito Materiales de Obra: En él se depositan, ladrillos de todas las dimensiones, materiales utilizados para obras de instalaciones (caños, curvas, cuñas, etc.), RAP (material asfáltico recuperado, producto de los fresados), adoquines nuevos y recuperados. El RAP y los adoquines o granitulos se controlan con datos que se ingresan a una PC, mientras que para el resto de los materiales se confeccionan los Formularios F-15 (Formularios de Existencia o Stock) mensuales y anuales.
- ✓ Sub-Depósito Ferretería y Sanitarios: Se encuentran depositados los materiales llamados de Bulonería y artefactos sanitarios. Se confeccionan los Formularios F-15 (Formularios de Existencia o Stock) mensuales y anuales para cada material.
- ✓ Sub-Depósito Equipos y Herramientas: Conocido como Pañol de Herramientas. Es el depósito donde se encuentran las herramientas y equipos menores para ejecutar obras de poca envergadura como refacciones, ampliaciones, obras de arquitectura de poca superficie cubierta, etc. Se confeccionan los Formularios F-15 (Formularios de Existencia o Stock) mensuales y anuales para cada material.
- ✓ Sub-Depósito Pinturas y Vidrios: Este depósito se encarga de proveer y controlar los insumos para obras de pintura (incluida la Demarcación Horizontal) y vidriería en general. Se confeccionan los Formularios F-15 (Formularios de Existencia o Stock) mensuales y anuales para cada material.
- ✓ Sub-Depósito Materiales de Construcción: Se depositan los materiales que se utilizan en las obras de arquitectura e ingeniería, como por ejemplo: Cemento, cal, hierro estructural, aditivos, etc. Asimismo provee los materiales para la confección, por parte del sector premoldeados, de baldosas y baldosones para aceras y briquetas para indicar desvíos y construir isletas. Se confeccionan los Formularios F-15 (Formularios de Existencia o Stock) mensuales y anuales para cada material.
- ✓ Sub-Depósito Mosaicos y Mármoles: En este lugar se depositan los elementos contruidos por el sector premoldeados (baldosas, baldosones, briquetas, etc.), los mármoles que se utilizan para el mantenimiento y obras del GCBA y los mosaicos comprados o suministrados por terceros.

Cada sub depósito administra los materiales identificándolos con un código.

El análisis de la información suministrada por cada sub depósito, arroja los siguientes resultados, en relación a los movimientos de los materiales codificados.

Sub depósito	Total de Códigos	Total de Códigos con movimiento	Total de Códigos ingresados por compra.	Porcentaje de Códigos ingresados por compra.
Mosaicos y Mármoles.	44	19	14	32
Materiales de Construcción.	26	17	11	42
Materiales de Obra.	9	4	1	11
Equipos y Herramientas.	104	38	0	0
Pinturas y Vidriería.	63	48	2	3
Sanitarios - Ferretería.	963	114	0	0
TOTALES:	1209	240	28	2,32

De todos los materiales referidos, el cemento Pórtland fue el que registró mayor cantidad de entradas y salidas del sub depósito correspondiente (Materiales de Construcción), por lo cual se seleccionó este material para cruzar la cantidad ingresada mensualmente a sub depósito contra la cantidad comprada con idéntica frecuencia durante el período examinado:⁴³

De la misma manera se procedió con los materiales intervinientes en la elaboración de las mezclas asfálticas:

En consecuencia, del análisis efectuado en los párrafos precedentes, surge que los materiales utilizados para producir las mezclas asfálticas (bitalco, piedra y arena), se hallan bajo el control del Área Producción de Mezclas Asfálticas y Premoldeados, aunque la responsabilidad administrativa de informar los movimientos de cada material la deslinda a el Área Logística.

Para el producto cemento asfáltico, cabe aclarar que se incorporaron los materiales entregados al EMUI por AUSA en función del convenio celebrado entre ambos para la ejecución de las obras de interconexión de la Autopista AU7 y la Av. 27 de Febrero, mencionado Aclaraciones Previas, en el punto "Relación EMUI – AUSA" del presente Informe de Auditoría:

⁴³ Los volúmenes de compra surgen de la siguiente información: compras efectuadas por régimen de caja chica, caja chica especial, fondo con cargo a rendir cuentas, listado de compras efectuadas durante el año 2002 por el Área de Compras y Contrataciones de la SSA, dependiente de la SOYSP para el EMUI.